

копия: <...>

(заявитель)

копия: <...>

(заказчик)

11.01.2018 №МВ-02/56

РЕШЕНИЕ

по делу № 2794-ФАС52-02/17 (ж)

27 декабря 2017 года
Новгород

г. Нижний

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьёй 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», в составе:

- <...> - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- <...> - члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями;
- <...> - члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,-

с участием:

от <...> (заявитель): <...> (доверенность от 20.02.2017 №НН-19/2017);

от <...> (заказчик): <...> (доверенность от 16.01.2017 №25), <...> (доверенность от 12.12.2017 №223),

рассмотрела 27 декабря 2017 года в заседании комиссии жалобу <...> (далее – <...>, заявитель) на действия <...> (далее - ПАО <...>, заказчик) при проведении открытого конкурса на право заключения договора на предоставление услуг подвижной радиотелефонной связи (голосовой связи) для нужд <...> (исполнительного аппарата и филиалов <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...> и <...>) (929451) (извещение № 31705789257),

И Ю С Т А Н О В И Л А

18.12.2017 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поступила жалоба <...> на действия <...> при проведении закупочной процедуры № 31705789257.

Как следует из жалобы, 27.11.2017 <...> разместило на сайте www.zakupki.gov.ru извещение и документацию о проведении открытого конкурса №31705789257, предметом которого является оказание услуг подвижной радиотелефонной связи.

<...> считает, что, поскольку в техническом задании документации не содержится требований об оказании услуг в области шифрования информации и услуг по техническому обслуживанию шифровальных средств, требования, установленные пунктами 7.3 - 7.6 технического задания документации применительно к предмету настоящей закупки являются избыточными и необоснованно ограничивают круг потенциальных участников закупки, создают преимущества для участников закупки, обладающими соответствующими лицензиями на оказание услуг по шифрованию информации и услуг по техническому обслуживанию шифровальных средств, что является нарушением пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, заявитель указывает, что 07.12.2017 общество направило заказчику запрос о разъяснении пунктов 7.3 - 7.6 технического задания документации, однако разъяснения в адрес заявителя не поступали, на сайте закупок не размещены.

20.12.2017 жалоба заявителя Управлением принята к рассмотрению; заседание комиссии антимонопольного органа назначено на 27.12.2017 в 16 часов 15 минут.

На заседании комиссии представитель <...> поддержал доводы, изложенные в жалобе. Вместе с тем сообщил, что основания, препятствующие подаче заявок на участие в данной закупке, а также документы, подтверждающие направление в адрес заказчика соответствующего запроса о разъяснениях положений документации, отсутствуют.

Представители <...> сообщили комиссии Управления, что жалоба <...> является необоснованной и не подлежащей удовлетворению. Оспариваемые требования документации являются составной частью предоставляемой услуги и во исполнение требований Указа Президента РФ от 22.12.2017 №620 «О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации», Федерального закона от 26.07.2017 №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» являются неотделимыми от предмета закупки.

Также представители общества сообщили комиссии антимонопольного органа, что запросов о разъяснении пунктов 7.3 - 7.6 технического задания документации в адрес заказчика не поступало, соответствующая информация о поступивших запросах, а также разъяснений на них размещена на сайте электронной торговой площадки, а также в единой информационной системе на сайте закупок.

Заслушав представителей заказчика, заявителя, изучив доводы жалобы, исследовав имеющиеся доказательства, комиссия приходит к следующему.

По правилам пункта 1 части 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту - Закон о защите конкуренции) 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 июля 2011 года N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее по тексту - Закон о закупках, Закон №223-ФЗ), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках установлен исчерпывающий перечень

оснований для обжалования участником закупки действий (бездействий) заказчика в антимонопольный орган. Одним из таких оснований является неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушения сроков такого размещения.

Поскольку жалоба общества содержит доводы о нарушениях, перечисленных в части 10 статьи 3 Закона о закупках, Управление пришло к выводу, что жалоба ПАО «Вымпелком» должна быть принята к рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Законом о закупках в части 1 статьи 2 предусмотрено, что 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).

Также при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами, установленными в части 1 статьи 3 Закона №223-ФЗ: информационная открытость закупки, равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

В силу части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона №223-ФЗ в единой информационной системе при закупке размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в единой информационной системе предусмотрено настоящим Федеральным законом и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 настоящей статьи.

Частью 11 статьи 4 Закона о закупках определено, что изменения, вносимые в извещение о закупке, документацию о закупке, разъяснения положений такой документации, размещаются заказчиком в единой информационной системе не позднее чем в течение трех дней со дня принятия решения о внесении указанных изменений, предоставления указанных разъяснений.

На основании части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе:

- 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 (пункт 1);
- требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке (пункт 2);
- требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, который является предметом закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки, их количественных и качественных характеристик (пункт 3);

- требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям (пункт 9);

- формы, порядок, дата начала и дата окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке (пункт 10).

При этом в силу части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Таким образом, положениями Закона о закупках определен минимальный перечень информации, подлежащий размещению заказчиками закупках при проведении закупочных процедур, срок ее размещения в единой информационной системе.

Между тем Закон №223-ФЗ позволяет заказчикам самостоятельно определять требования к закупаемым товарам, работам, услугам, требования к их качеству и надежности в соответствии со своими потребностями, целями и особенностями конкретного вида производственной деятельности, требования к участникам закупки, а также к перечню документов, предоставляемых ими для подтверждения соответствия установленным требованиям. В свою очередь, участник закупочной процедуры должен подать заявку в полном соответствии установленным в закупочной документации требованиям.

Установлено, что 27.11.2017 <...> разместило на сайте www.zakupki.gov.ru, извещение и документацию № 31705789257 о проведении открытого конкурса (номер извещения на сайте электронной торговой площадки <http://b2b-center.ru> - 929451).

Согласно информации, размещенной в названных источниках, в адрес <...> поступило 3 запроса о разъяснении положений закупочной документации: от 05.12.2017, 06.12.2017 и 11.12.2017. Разъяснения на поступившие запросы размещены заказчиком в установленные Законом о закупках сроки – 06.12.2017, 07.12.2017 и 14.12.2017 соответственно.

При этом запрос о разъяснении пунктов 7.3 – 7.6 технического задания документации отсутствует.

Учитывая вышеизложенное, а также отсутствие в материалах рассматриваемой жалобы документов, подтверждающих направление <...> соответствующего запроса о разъяснениях положений документации от 07.12.2017, комиссия Управления приходит к выводу о необоснованности довода заявителя о неразмещении разъяснений пунктов 7.3 – 7.6 технического задания.

В ходе рассмотрения жалобы комиссией Управления также установлено следующее.

Предметом конкурса в соответствии с пунктом 1.1.4 документации является право заключения договора на предоставление услуг подвижной радиотелефонной связи (голосовой связи) для нужд <...> (исполнительного аппарата и филиалов <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...> и <...>).

Согласно пункту 1.1.8 документации порядок проведения конкурса и участия в нем, а также инструкции по подготовке конкурсных заявок, приведены в разделе 3. Подробные требования к оказываемым услугам изложены в разделе 4.

Разделом 4 конкурсной документации определено следующее:

- техническое задание по Лоту №1 (подраздел 1.1.4) изложено в Приложении №1, которое является неотъемлемым приложением к настоящей документации и предоставляется участникам вместе с ней в качестве отдельного документа (пункт - 4.1.1 документации);

- дополнительные требования к закупаемым услугам, изложены в Приложении №1 (Техническом задании) к настоящей документации. При несоблюдении требований Технического задания конкурсная комиссия отклонит заявку участника (пункт - 4.2.1 документации).

Также подпунктом «е» пункта 3.3.1.2 документации установлено, чтобы претендовать на победу в конкурсе и получить право заключить с заказчиком договор, участник конкурса должен отвечать дополнительным требованиям, наличию документов, подтверждающих их соответствие требованиям Технического задания, изложены в Приложении №1 Техническом задании. При несоблюдении требований Технического задания конкурсная комиссия отклонит заявку участника.

Для юридических лиц/индивидуальных предпринимателей, если в каждом из пунктов не установлено иное, участник закупочной процедуры должен включить в состав заявки (предложения), документы, подтверждающие его соответствие вышеуказанным требованиям, указанным в п.3.3.1, в том числе копии разрешающих документов на виды деятельности, связанные с выполнением договора, вместе с приложениями, описывающими конкретные виды деятельности, на которые у участника есть разрешающие документы (подпункт «о» пункта 3.3.2.1 документации).

Между тем пунктом 2 технического задания определен предмет оказания услуг - услуги голосовой сотовой связи посредством сети GSM на базе современных цифровых технологий, высокого качества (в том числе и при самых высоких нагрузках на сеть), надежно защищенные от несанкционированного доступа, должны иметь равномерное и плотное покрытие по субъектам Российской Федерации, указанных в Приложении №№1,2 к настоящему техническому заданию, с возможностью расширения (наращивания) зоны обслуживания и роуминговых отношений, экономически выгодные тарифы и полный набор современных услуг для абонентских номеров заказчика (пункт 2.1 технического задания).

В соответствии с пунктом 3.1 технического задания целью получения услуг связи является создание единой надежной высокопроизводительной сетевой инфраструктуры с возможностью передачи данных, голоса и мультимедиа, с обеспечением гарантированного качества, безопасности и надежности связи для сотрудников и оборудования компании на всей территории ответственности заказчика.

Разделом 7 технического задания документации установлены требования к качеству и безопасности услуг, в том числе:

- (пункт 7.3) наличие лицензии центра по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России на осуществление предоставления услуг в области шифрования информации. Действие лицензий должно распространяться на шифровальные (криптографические) средства, применяемые для защиты информации, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, в защищенных сетях сотовой подвижной радиосвязи стандарта GSM-900/1800;
- (пункт 7.4) наличие лицензии центра по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России на осуществление технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств. Действие лицензий должно распространяться на шифровальные (криптографические) средства, применяемые для защиты информации, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, в защищенных сетях сотовой подвижной радиосвязи стандарта GSM-900/1800;
- (пункт 7.5) предоставить соглашение между Спецсвязью ФСО России и оператором связи о взаимодействии по вопросам организации и обеспечения конфиденциальной сотовой связи, в том числе организации шлюзов между сетями сотовой связи оператора и специальными сетями Спецсвязи ФСО России;
- (пункт 7.6) предоставить данные подтверждающие наличие мобилизационного задания на предоставление услуг открытой и шифрованной подвижной радиотелефонной связи при возникновении чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, а также при иных ситуациях.

Как указывалось выше, целями регулирования Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (часть 1 статьи 1 Закона №223-ФЗ).

Таким образом, данная норма закрепляет, что основной задачей законодательства в сфере закупок отдельными видами юридических лиц является выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать вышеназванным целям Закона о закупках. В закупке могут участвовать лишь те лица, которые соответствуют названным целям, поэтому включение в документацию о закупке условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников закупочной процедуры, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке, необоснованное ограничение конкуренции по отношению к участникам закупки, нарушение равноправия, справедливости, создание дискриминации.

Исходя из положений Закона о закупках, заказчик должен расходовать денежные средства не только эффективно, но и исключительно на товары, работы, услуги с такими параметрами качества и надежности, в которых заказчик испытывает потребность.

Кроме того, из пояснений представителей <...> следует, что установление упомянутых в пунктах 7.3 – 7.6 требований необходимо в частности для соблюдения требований таких нормативных правовых актов как Указ Президента Российской Федерации от 22.12.2017 №620 «О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации», Федеральный закон от 26.07.2017 №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (далее – Закон №187-ФЗ).

Так, Закон №187-ФЗ регулирует отношения в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (далее также - критическая информационная инфраструктура) в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении ее компьютерных атак.

Под критической информационной инфраструктурой в соответствии с названным законом понимаются объекты критической информационной инфраструктуры, а также сети электросвязи, используемые для организации взаимодействия таких объектов (пункт 6 статьи 2 Закона №187-ФЗ).

Объекты критической информационной инфраструктуры - информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные

системы управления субъектов критической информационной инфраструктуры (пункт 7 статьи 2 Закона №187-ФЗ).

При этом субъектами критической информационной инфраструктуры в соответствии с пунктом 8 статьи 2 Закона №187-ФЗ являются государственные органы, государственные учреждения, российские юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, которым на праве собственности, аренды или на ином законном основании принадлежат информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления, функционирующие в сфере здравоохранения, науки, транспорта, связи, энергетики, банковской сфере и иных сферах финансового рынка, топливно-энергетического комплекса, в области атомной энергии, оборонной, ракетно-космической, горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, российские юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, которые обеспечивают взаимодействие указанных систем или сетей.

Таким образом, изучив материалы закупочной документации, вышеустановленные фактические обстоятельства, проанализировав действующие нормы законодательства о закупках, комиссия приходит к выводу, что закупочная документация пунктами 7.3 – 7.6 раздела 7 технического задания устанавливает не противоречащие требования к качеству и безопасности закупаемых <...> услуг.

На основании изложенного комиссия Управления приходит к выводу, что заказчиком при разработке и утверждении документации по открытому конкурсу на право заключения договора на предоставление услуг подвижной радиотелефонной связи (голосовой связи) для нужд <...> соблюдены требования, установленные Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», и не нарушены положения антимонопольного законодательства.

Как следует из части 20 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной.

С учетом установленных фактических обстоятельств и правовых оснований комиссия Нижегородского УФАС России приходит к выводу о том, что в действиях заказчика отсутствуют нарушения законодательства о закупках.

На основании изложенного, руководствуясь частями 17, 20 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

р е ш и л а :

жалобу <...> на действия <...> при проведении открытого конкурса на право заключения договора на предоставление услуг подвижной радиотелефонной связи (голосовой связи) для нужд <...> (исполнительного аппарата и филиалов <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...>, <...> и <...>) (929451) (извещение № 31705789257) признать необоснованной.

В соответствии с частью 23 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» решение или предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

Председатель комиссии
<...>

Члены комиссии <...>
>

> <...>