

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ИВАНОВСКОЙ
ОБЛАСТИ

(Ивановское УФАС России)

153000, г. Иваново, ул. Жарова, д. 10; тел: (4932) 32-85-73, факс: (4932) 32-63-60; e-mail: to37@fas.gov.ru

РЕШЕНИЕ №037/06/64-264/2020 (07-15/2020-150)

Дата оглашения решения: 21 мая 2020 года
город Иваново

Дата изготовления решения: 22 мая 2020 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по контролю в сфере закупок (далее – Комиссия Ивановского УФАС России) в составе: <...>,

в присутствии представителей Департамента развития информационного общества Ивановской области (далее - Заказчик): <...>,

в отсутствие представителей (далее – Заявитель, Общество), Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области (информация о содержании жалобы, а также о месте и времени рассмотрения жалобы была своевременно направлена указанным лицам),

рассмотрев жалобу ООО «ОнТелеком» на действия Департамента развития информационного общества Ивановской области при проведении электронного аукциона на оказание услуг виртуального центра обработки данных («Виртуальный ЦОД») (извещение 0133200001720000930), и в результате осуществления внеплановой проверки в соответствии с п. 1 ч. 15 ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе),

УСТАНОВИЛА:

14.05.2020 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области поступила жалоба ООО «ОнТелеком» на действия Департамента развития информационного общества Ивановской области при проведении электронного аукциона на оказание услуг виртуального центра обработки данных («Виртуальный ЦОД») (извещение 0133200001720000930).

В своей жалобе Заявитель указывает, что в нарушение требований Закона о контрактной системе, включение Заказчиком в документацию об электронном аукционе разных услуг, оказание которых возможно разными исполнителями и, при этом, не относящихся к объекту закупки, и «укрупнение» объекта закупки приводит к ограничению количества участников закупки.

Согласно первому доводу жалобы в разделе III «Техническое задание» документации об электронном аукционе указано: для обеспечения катастрофоустойчивой системы Исполнитель должен иметь возможность предоставления не менее трех территориально распределенных центров обработки данных (далее - ЦОД) в разных субъектах Российской Федерации.

Действующим законодательством Российской Федерации не регламентировано требование по количеству и расположению центров обработки данных Исполнителя, Исходя из существующей практики в сфере оказания услуг по размещению и предоставлению инфраструктуры информационных технологий, наличие у Исполнителя основного и резервного центров обработки данных, расположенных территориально удаленно друг от друга исключительно в целях отсутствия взаимосвязанных коммуникаций (энергоснабжение, линии связи), обеспечивающих надлежащую независимую работоспособность и функционирование центров обработки данных, в достаточной мере обеспечивает бесперебойной и надлежащее оказание Исполнителем услуг. Кроме того, установление Заказчиком требования о необходимости наличия у Исполнителя не менее трех территориально распределенных ЦОД в разных субъектах Российской Федерации является необоснованным ввиду существенного ограничения круга потенциальных Исполнителей (участников закупки) и предоставляет прерогативу исключительно отдельным определенным лицам.

В соответствии со вторым доводом жалобы положениями п. 8, 8.1, 8.2 раздела III «Техническое задание» документации о закупке, а также проектом контракта документации об электронном аукционе предусмотрены следующие требования Заказчика к предоставлению международных каналов связи между коммутационными узлами Заказчика, Опорной сети, виртуальной частной сети (VPN):

8. Требования к предоставлению международных каналов связи между коммутационными узлами Заказчика:

Исполнитель должен обеспечивать передачу IP пакетов Заказчика через ВЧС Заказчика, построенной на базе опорной сети, предоставляемой Исполнителем.

8.1. Требования к Опорной сети

Опорная сеть, используемая для оказания услуги, должна удовлетворять следующим требованиям:

- поддерживать технологию многопротокольной коммутации по меткам (MPLS), что обеспечивает защищенность инфраструктуры интеграционного сегмента и гарантирует требуемый уровень качества обслуживания;
- предоставлять как минимум 2 класса обслуживания при передаче трафика между коммутационными узлами Заказчика, таких как:

Класс 2 - трафик корпоративных информационных систем, критичный к задержкам и потерям;

Класс 3 - трафик, некритичный к задержкам (Интернет, различные сетевые службы).

Классификация трафика должна осуществляться для каждого IP-пакета в отдельности, передаваемого в опорную сеть, в соответствии со значением его поля DSCP, как указано в Таблице 2.

Таблица 2

Тип трафика	Значение DSCP заголовка
Класс 1	AF21
Класс 2	Default (любые значения, отличные от классов 1 и 2)

Примечание: при передаче данных через опорную сеть заголовки IP-пакетов не должны меняться.

- Обладать средствами управления и мониторинга состояния сети, позволяющих предоставлять круглосуточную (24 часа в день, 7 дней в неделю) поддержку предоставляемых Заказчику услуг.

8.2. Требования к виртуальной частной сети (VPN)

Исполнитель должен предоставить возможность доступа к Виртуальной сети посредством выделенного VPN канала IPsec Site-to-Site.

Необходимо предоставить доступ к зашифрованному алгоритмами

библиотеки OpenSSL каналу поверх сети Интернет между устройством Заказчика и Виртуальной сетью для подключения к зашифрованному каналу. Устройство Заказчика находится по месту нахождения Заказчика.

Тип подключения Site-to-Site.

Список рекомендованных программных и/или аппаратных клиентов, должен быть приведен в панели управления VM.».

Требования Заказчика к предоставлению международных каналов связи между коммутационными узлами Заказчика, опорной сети, виртуальной частной сети (VPN), не имеют отношение к объекту закупки, так как в рамках оказания услуги Исполнитель предоставляет: доступ к инфраструктуре платформы и обеспечивает возможность размещения и функционирования информационных систем Заказчика; предоставление круглосуточной технической поддержки (описание объекта закупки).

В третьем доводе жалобы Заявитель указывает, что положениями п. 4.1, 4.2 раздела III «Техническое задание» документации о закупке, а также проектом контракта документации об электронном аукционе предусмотрены, в том числе следующие требования Заказчика к площадкам размещения инфраструктуры, виртуальной инфраструктуре платформы:

«4.1. Требования к площадкам размещения инфраструктуры

инфраструктура, предоставляемая Исполнителем, должна иметь несколько (не менее двух) различных платформ виртуализации»;

«4.2. Требования к виртуальной инфраструктуре платформы

Для обеспечения масштабируемости, вычислительные ресурсы должны быть предоставлены на виртуальной инфраструктуре, предоставляемой Исполнителем.

Виртуальная инфраструктура должна иметь возможность поддерживать различные платформы виртуализации, включая VMware и Microsoft Hyper-V.».

Заказчиком установлено избыточное требование по количеству необходимых платформ виртуализации, документация об электронном аукционе не предусматривает необходимость и обоснование использования двух платформ виртуализации, возможность поддержки которых должна обеспечиваться виртуальной инфраструктурой в ходе оказания услуг.

В четвертом доводе жалобы Общество указывает, что положениями п. 1, 4.2, 7 раздела III «Техническое задание» документации о закупке, а также проектом контракта документации об электронном аукционе дано определение DDoS-атаке и предусмотрены, в том числе следующие требования Заказчика к виртуальной инфраструктуре платформы, предоставлению защищенного доступа коммутационного узла Заказчика к

сети интернет:

«DDoS-атака (англ. «Distributed Denial of Service») - распределённая атака на отказ в обслуживании) - разновидности атак на компьютерные системы и сети связи, связанные с большим количеством запросов (в виде IP-пакетов), посылаемых с большого количества IP-адресов Интернет и направленных на IP-адреса оборудования Заказчика. Такие атаки имеют своей целью организацию отказа в работе системы из-за исчерпания ресурсов Заказчика (производительность оборудования, пропускная способность каналов связи)»;

«4.2. Требования к виртуальной инфраструктуре платформы

Защита должна осуществляться путем обработки трафика из сети Интернет, поступающего на IP-адрес балансировщика и дальнейшей передачи безопасного трафика на виртуальный маршрутизатор платформы Виртуализации. Виртуальный маршрутизатор платформы Виртуализации в свою очередь должен обеспечить ограничение полосы пропускания и перенаправление безопасного трафика на IP-адреса Виртуальных машин.

Должна быть предоставлена возможность создания балансировщика нагрузки с функцией защиты от DDoS-атак со следующими свойствами:

- Полоса пропускания для очищенного трафика (от 10 до 100 Мбит/с с шагом 10 Мбит/с);

Данная опция должна тарифицироваться по установленной Заказчиком пропускной способности виртуального маршрутизатора».

Данные требования являются избыточными, так как неверно установленная величина полосы пропускания балансировщика может сама являться причиной досрочного исчерпания ресурсов Заказчика и, как следствие, некачественного исполнения исполнителем функций по защите от DDoS. В п. 7 раздела III «Техническое задание» аукционной документации указана полоса пропускания 1 гбит\с, что превышает максимальное значение полосы пропускания очищенного трафика балансировщика, как следствие, возможен отказ в обслуживании.

Кроме того, защита от DDoS в виду отсутствия указаний Заказчиком и конкретных параметров или признаков легитимности интернет-трафика может быть осуществлена исполнителем на свое усмотрение, согласно политике безопасности ЦОД.

Согласно пятому доводу жалобы положениями п. 4.2 раздела III «Техническое задание» документации о закупке, а также проектом контракта документации об электронном аукционе предусмотрены, в том числе следующие требования Заказчика к виртуальной инфраструктуре платформы:

«Исполнитель должен предоставить возможность Заказчику по своему усмотрению через предоставляемый Исполнителем Личный кабинет изменять распределения характеристик предоставленных вычислительных ресурсов».

Наличие или отсутствие личного кабинета не относится напрямую к оказанию и предоставлению ресурсов ЦОД, предусмотренных п. 3 раздела III «Техническое задание» аукционной документации, так как требуемый функционал может быть реализован другими методами помимо личного кабинета.

Также Общество указывает, что в действиях Заказчика усматривается нарушение Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Согласно объяснениям Заказчика по доводам жалобы нарушений при проведении закупки допущено не было.

Рассмотрев представленные ООО «ОнТелеком», Департаментом развития информационного общества Ивановской области документы, заслушав представителей лица, участвующего в рассмотрении жалобы, проведя внеплановую проверку в соответствии с ч. 15 ст. 99 Закона о контрактной системе, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

20.04.2020 на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.zakupki.gov.ru) (далее – официальный сайт) было размещено извещение 0133200001720000930 о проведении электронного аукциона на оказание услуг виртуального центра обработки данных («Виртуальный ЦОД»), а также соответствующая документация о закупке.

В соответствии с извещением о проведении электронного аукциона, документацией о закупке, внесенными в них изменениями, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), размещенными на официальном сайте:

- начальная (максимальная) цена контракта – 800 000 руб.;
- дата и время окончания подачи заявок – 15.05.2020 08:00;
- дата окончания срока рассмотрения первых частей заявок участников - 18.05.2020;

- дата проведения аукциона в электронной форме - 19.05.2020;

- согласно протоколу №0133200001720000930-1 рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе от 18.05.2020 по окончании срока подачи заявок на участие в электронном аукционе было подано три заявки на участие в нем, по итогам рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе было принято решение о допуске всех участников закупки, подавших заявки на участие в электронном аукционе, к участию в нем и признании этих участников закупки участниками такого аукциона;

- в соответствии с протоколом проведения электронного аукциона от 19.05.2020 от участников закупки поступили следующие последние ценовые предложения:

№	Дата и время подачи предложения	Признак ценового предложения	Предложенная цена, р
98	19.05.2020 16:20	Понижение	692 000,00
21	19.05.2020 16:13	Понижение	696 000,00

На основании п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со ст. 33 Закона о контрактной системе.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Учитывая изложенное, заказчик вправе включить в документацию о закупке такие требования, которые отвечают его потребностям и необходимы для выполнения соответствующих государственных или муниципальных функций. При этом заказчик вправе детализировать предмет закупок, однако, такая детализация должна быть обусловлена конкретными потребностями заказчика. Заказчик устанавливает требования к техническим характеристикам (потребительским свойствам) товара с учетом, в том числе его потребностей, специфики его деятельности и в целях обеспечения

эффективного использования бюджетных средств. Законом о контрактной системе не предусмотрено ограничений по включению в документацию о закупке требований к товару, являющихся значимыми для Заказчика.

П. 2 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе предусмотрено, что заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен использовать показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающиеся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми 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, иными требованиями, связанными с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

Согласно ч. 2 ст. 33 Закона о контрактной системе документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

В своих возражениях на жалобу Заказчик, а также его представители на заседании Комиссии Ивановского УФАС России указали следующее.

Под катастрофоустойчивостью следует понимать способность к восстановлению работы приложений и данных за минимально короткий период времени после катаклизма. Для того, чтобы избежать ситуацию, при которой могут возникнуть перебои электроснабжения, Заказчику необходимо, чтобы у Исполнителя было не менее трех территориально распределенных центров обработки данных. Необходимость обеспечения непрерывного доступа к информации, располагаемой на ресурсах ЦОД, вынуждает Заказчика к принятию соответствующих мер. Сети ЦОД, расположенные в различных регионах Российской Федерации, имеют несколько крупных организаций, например: СофтЛайн, Мегафон, МТС, Ростелеком.

Опорная сеть Интернета – главные магистрали передачи данных между огромными, стратегически взаимосвязанными сетями и основными маршрутизаторами в Интернете. Эти магистрали передачи данных контролируются коммерческими, государственными, научными и другими высокопроизводительными центрами, точками обмена трафиком и точками доступа к сети, которые обмениваются интернет-трафиком между странами и континентами. Интернет-провайдеры (операторы) участвуют в обмене трафиком опорной сети Интернета с помощью заключенных соглашений о соединениях сетей, главным образом, по принципу пиринга. Устойчивая работа осуществляется через опорную систему.

Магистральная сеть связи – транспортная телекоммуникационная инфраструктура для предоставления услуг связи. Как правило, магистральная сеть выстраивается на собственных или арендованных волоконно-оптических линиях с использованием высокоскоростного или низкоскоростного канального оборудования связи.

Исполнителю по контракту достаточно будет организовать обмен трафиком, в т.ч. и по международным каналам связи, так как они могут обеспечить необходимую скорость передачи данных между основным и резервным ЦОД. Организация виртуальной частной сети VPN обеспечивает защиту трафика от доступа извне.

Под виртуализацией платформ понимается создание программных систем на базе реальных программно-аппаратных комплексов.

VMware – это программное обеспечение, позволяющее эмулировать (имитировать) работу различных операционных систем в уже установленной операционной системе.

Microsoft Hyper-V – система аппаратной виртуализации для x64-систем на основе гипервизора (программа или аппаратная схема, обеспечивающая или позволяющая одновременное, параллельное выполнение нескольких операционных систем на одном и том же хост-компьютере; гипервизор также обеспечивает изоляцию операционных систем друг от друга, защиту и безопасность, разделение ресурсов между различными запущенными операционными системами и управление ресурсами).

Функционал платформ виртуализации различен: одни работают непосредственно на оборудовании системы, другие работают поверх базовой операционной системы, которая обеспечивает службы виртуализации, такие как поддержка устройства ввода/вывода и управление памятью. В работе Заказчику требуется организовать доступ пользователей различного уровня: одним требуется работа с приложениями, другим – с ресурсами для этих приложений.

При использовании виртуальных ресурсов и сервисов безопасности, стандартной ситуацией является, когда полоса пропускания канала выхода

в Интернет больше полосы пропускания очищенного трафика в рамках защиты от DDoS. Это вынужденная мера, принимаемая только на момент атаки со стороны злоумышленников. Требования к функционалу сервиса по защите от DDoS-атак обусловлены наиболее распространенными видами атак на текущий момент и возможностью регулировки полосы пропускания в зависимости от сложившейся ситуации. Отсутствие более конкретизирующих требований к защите от DDoS-атак будет являться фактором, увеличивающим количество потенциальных участников закупки.

«Личный кабинет» - широко распространенный сервис, предоставляемый различными компаниями своим клиентам для управления базовым функционалом пула виртуальных ресурсов сотрудниками, не обладающими глубокой квалификацией. Требования к методам реализации данного сервиса в документации о закупке отсутствуют, участник закупки самостоятельно может выбрать метод реализации данного функционала.

Согласно ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе 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 Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В соответствии с ч. 9 ст. 105 Закона о контрактной системе к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность. К своей жалобе доказательств того, что в документации о закупке установлены требования, которые влекут за собой ограничение количества участников закупки, а также доказательств невозможности исполнения контракта Обществом и (или) другими участниками рынка, Заявителем представлено не было.

Учитывая изложенное, а также специфику рода деятельности Заказчика, отсутствие со стороны Заявителя доказательств невозможности исполнения контракта, Комиссия Ивановского УФАС России не усматривает нарушений в действиях Заказчика.

В отношении довода Заявителя о нарушении Закона о защите конкуренции Комиссия Ивановского УФАС России отмечает следующее. Рассмотрение заявлений в рамках Закона о защите конкуренции осуществляется по регламентированной процедуре, в порядке, установленном данным законом. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по контролю в сфере закупок не обладает полномочиями по рассмотрению заявлений о нарушении Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь ст. 99, 106 Закона о контрактной системе, Комиссия Ивановского УФАС России

Р Е Ш И Л А:

Признать жалобу ООО «ОнТелеком» на действия Департамента развития информационного общества Ивановской области при проведении электронного аукциона на оказание услуг виртуального центра обработки данных («Виртуальный ЦОД») (извещение 0133200001720000930) необоснованной.

Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с даты его принятия.

Подписи членов Комиссии