

РЕШЕНИЕ

по жалобе №Т02-520/23

10 октября 2023 года Санкт-Петербург

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

<...>

с участием представителей от СПб ГУП «Горэлектротранс» (далее – Заказчик), от ООО «ЛАНИТ Северо-Запад» (далее – Заявитель) **путем видеоконференцсвязи;**

в соответствии с ч.ч. 16, 17 ст. 18.1. Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), рассмотрев жалобу (от 22.09.2023 вх. №24255-ЭП/23) ООО «ЛАНИТ Северо-Запад» на действия заказчика СПб ГУП «Горэлектротранс» при организации и проведении конкурса в электронной форме на выполнение работ по разработке технического проекта на создание системы безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры СПб ГУП «Горэлектротранс» (извещение №32312740523, далее — Закупка), заслушав пояснения представителей сторон,

УСТАНОВИЛА:

06 сентября 2023 года на официальном сайте www.zakupki.gov.ru в сети Интернет (далее – Официальный сайт) было опубликовано извещение №32312740523 о проведении конкурса в электронной форме на выполнение работ по разработке технического проекта на создание системы безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры СПб ГУП «Горэлектротранс» (далее — Извещение), включая документацию о Закупке (далее — Документация).

1. Закупка проводилась в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), Положением о закупках товаров, работ, услуг СПб ГУП «Горэлектротранс» (далее – Положение о закупках) в редакции 38 от 02.08.2023, на момент размещения закупки опубликованным на официальном сайте www.zakupki.gov.ru в Реестре опубликованных положений о закупках, Документацией.

№ п/п	Наименование	Значение
1.	Начальная (максимальная) цена договора	8 971 270,67 руб.
2.	Дата публикации извещения (по местному времени заказчика)	06.09.23
3.	Дата и время окончания подачи заявок (по местному времени заказчика)	25.09.2023 08:00 (МСК)
	Дата и время рассмотрения заявок (по	

4.	дата и время рассмотрения заявок (по местному времени заказчика)	26.09.23
5.	Место рассмотрения и оценки заявок	196105, г.Санкт-Петербург, ул.Сызранская, д.15

На момент рассмотрения жалобы по существу по процедуре №32312740523 не был заключен договор.

2. Заявитель оспаривает необоснованные действия Заказчика, выраженные в установлении в п. 3.2.7 Технического задания Документации требования к исполнителю о необходимости выполнения работ по предоставлению доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИ, не связанных с предметом Закупки.

Кроме того, Заявитель оспаривает установление Заказчиком в п. 3.2.7 Технического задания Документации требований к описанию этапа по предоставлению доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИ, соответствующих, по мнению Заявителя, продукции единственного производителя Solar appScreener без возможности поставки эквивалента, что влечет необоснованное ограничение конкуренции.

Заявитель в жалобе также указывает, что в п. 6 Приложения №1 к Техническому заданию Документации содержатся неоднозначные требования к исполнителю, предусматривающие взаимодействие с Заказчиком в части предоставления доступа к платформе, что предполагает полную зависимость от действий Заказчика на этапе оказания услуг, и тем самым приводит к ограничению конкуренции.

Заявитель полагает, что указанные действия нарушают положения Закона № 223-ФЗ.

3. Проанализировав Документацию, позицию Заявителя и Заказчика, Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России приходит к следующим выводам:

В соответствии с ч. 1 ст. 18.1 Закона №135-ФЗ 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 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Согласно п.п. 1, 4 ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Обжалование осуществляется, в том числе, в случае осуществления заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика и предъявления к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной

закупке.

СПб ГУП «Горэлектротранс» относится к унитарным предприятиям, для которых в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона № 223-ФЗ установлены общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ 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.

Согласно ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

4. Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился. Письменный мотивированный отзыв на жалобу **ООО "ЛАНИТ Северо-Запад"** в составе документов, истребованных уведомлением о поступлении жалобы Санкт-Петербургским УФАС России исх. №78/23520/23 от 25.09.2023, представлен.

Также документы по процедуре закупки, истребованные уведомлением о поступлении жалобы Санкт-Петербургским УФАС России исх. №78/23520/23 от 25.09.2023, представлены для обозрения к заседанию Комиссии СПб УФАС России.

В заседании Комиссии объявлялся перерыв до 10.10.2023 14:45 (МСК).

На основании п.п. 1,2 ч. 1 ст. 3 Закона №223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

1) информационная открытость закупки;

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

Следуя ч. 6 ст. 3 Закона №223-ФЗ, заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. 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.

Согласно ч. 5 ст. 4 Закона №223-ФЗ при осуществлении закупки, за исключением закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и конкурентной закупки, осуществляемой закрытым способом, в единой информационной системе размещаются информация о закупке, в том числе извещение об осуществлении конкурентной закупки,

документация о конкурентной закупке, за исключением запроса котировок, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в эти извещение и документацию, разъяснения этой документации, протоколы, составляемые в ходе осуществления закупки, итоговый протокол, 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 9 ст. 3.2 Закона № 223-ФЗ установлено, что для осуществления конкурентной закупки заказчик разрабатывает и утверждает документацию о закупке (за исключением проведения запроса котировок в электронной форме), которая размещается в единой информационной системе вместе с извещением об осуществлении закупки и включает в себя сведения, предусмотренные в том числе частью 10 статьи 4 настоящего Федерального закона.

По первому доводу жалобы:

Согласно п.п. 1, 15 ч. 10 ст. 4 Закона №223-ФЗ в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика, а также описание предмета такой закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 настоящего Федерального закона.

Согласно п. 1.1.1 тома 2 Документации предметом Закупки является выполнение работ по разработке технического проекта на создание системы безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры СПб ГУП "Горэлектротранс".

В соответствии с п. 1.1.2 тома 2 Документации выполнение работ осуществляется в соответствии с требованиями Технического задания конкурсной документации (том 3).

Согласно пп. 3.2.7 п. 3.2 Технического задания Документации одним из этапов, проводимых в рамках выполнения работ является предоставление доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИИ.

По словам представителя Заказчика, согласно п. 29.3 приказа ФСТЭК РФ от 25.12.2017 г. № 239, прикладное программное обеспечение, планируемое к внедрению в рамках создания (модернизации или реконструкции, ремонта) значимого объекта и обеспечивающее выполнение его функций по назначению, должно соответствовать следующим требованиям по безопасности:

29.3.1. Требования по безопасной разработке программного обеспечения;

29.3.2. Требования к испытаниям по выявлению уязвимостей в программном обеспечении (включая статический анализ исходного кода программ и динамический анализ кода программ);

29.3.3. Требования к поддержке безопасности программного обеспечения.

29.4. Выполнение требований по безопасности, указанных в подпунктах 29.3.1-29.3.3 пункта

29.3 настоящих Требований, оценивается лицом, выполняющим работы по созданию (модернизации, реконструкции или ремонту) значимого объекта и (или) обеспечению его безопасности, на этапе проектирования значимого объекта на основе результатов анализа материалов и документов, представляемых разработчиком (производителем) программного обеспечения в соответствии с техническим заданием (частным техническим заданием), разрабатываемым в соответствии с пунктом 10 настоящих требований. Результаты оценки включаются в проектную документацию на значимый объект (подсистему безопасности значимого объекта) и представляются субъекту критической информационной инфраструктуры.

Представитель Заказчика пояснил, что целью этапа предоставления доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИИ, установленного в пп. 3.2.7 п. 3.2 Технического задания Документации, является выявление уязвимостей ИБ и НДВ в разрабатываемом программном обеспечении, в связи с чем данная услуга является неотъемлемой частью разработки технического проекта на создание системы безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры СПб ГУП "Горэлектротранс", что не предполагает разрыв с предметом Закупки.

Комиссией Санкт-Петербургского УФАС России также установлено, что требования пп. 3.2.7 п. 3.2 Технического задания Документации соотносятся с предметом проводимой Закупки, а также не содержат признаков ограничения конкуренции и не противоречат нормам Закона №223-ФЗ.

Таким образом Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России находит довод жалобы Заявителя неподтвержденным и по доводу жалобы не усматривает нарушений в действиях Заказчика при организации и проведении процедуры Закупки.

По второму доводу жалобы:

В соответствии с п. 3 ч. 9 ст. 4 Закона №223-ФЗ в извещении об осуществлении конкурентной закупки должен быть указан предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 настоящего Федерального закона (при необходимости).

Следуя ч. 6.1 ст. 3 Закона №223-ФЗ, при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться следующими правилами:

1) в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки;

2) в описание предмета 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 влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание указанных характеристик предмета закупки;

3) в случае использования в описании предмета закупки указания на товарный знак необходимо использовать слова "(или эквивалент)", за исключением случаев:

а) несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми

заказчиком;

б) закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование;

в) закупок товаров, необходимых для исполнения государственного или муниципального контракта;

г) закупок с указанием конкретных товарных знаков, знаков обслуживания, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, места происхождения товара, изготовителя товара, если это предусмотрено условиями международных договоров Российской Федерации или условиями договоров юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, в целях исполнения этими юридическими лицами обязательств по заключенным договорам с юридическими лицами, в том числе иностранными юридическими лицами.

Как отмечалось, в п. 3.2.7 Технического задания Документации содержится описание этапа, проводимого в рамках выполнения работ, а именно предоставление доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИИ.

При проведении данного этапа Исполнитель должен предоставить Заказчику доступ к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов статическим анализатором с целью выявления уязвимостей ИБ и НДВ в ПО.

Доступ к платформе для сканирования исходного кода и исполняемых файлов статическим анализатором должен быть предоставлен в следующем составе:

- Доступ к платформе по сканированию исходных кодов и исполняемых файлов статическим методом (далее – Система)

- Количество доступных сканирований: 3

В составе платформы должны быть следующие возможности и функции:

- анализ программного обеспечения на соответствие требованиям ИБ по исходному коду;

- анализ программного обеспечения на соответствие требованиям ИБ по byte-коду (методом статического анализа) при отсутствии debug info и исходных кодов;

- поиск НДВ в ПО;

- по результатам анализа приложений ИС должна быть возможность предоставления рекомендации по настройке средств защиты информации для таких уязвимостей и НДВ, эксплуатация которых может быть предотвращена при помощи настройки СЗИ.

Поиск уязвимостей и НДВ платформой должен осуществляться при помощи следующих методов статического анализа:

- анализ по шаблонам;

- анализ потока управления;

- taint-анализ;

- синонимов;

- распространения констант.

Анализ ПО по исходному коду должен удовлетворять следующим требованиям:

- Платформа должна выполнять анализ исходного кода на языках Java, Java for Android, JavaScript, JSP, TypeScript, VBScript, Scala, HTML5, PHP, Python, Groovy, Kotlin, Go, Ruby, C#, C/C++, Objective C, Swift, ABAP, Apex, Solidity, PL/SQL, T/SQL, Visual Basic 6.0, Delphi, COBOL, VBA, 1C, ASP.NET, Perl, Vyper, VB.NET, Rust, LotusScript, Rust;
- Платформа должна транслировать исходный код во внутреннее представление.

Анализ ПО по byte-коду должен удовлетворять следующим требованиям:

- Платформа должна выполнять анализ byte-кода, полученного посредством трансляции из языков: Java/Scala: JAR/WAR/EAR/AAR; C/C++: DLL/EXE; Android: APK; Apple iOS: IPA; Apple macOS: APP;
- Платформа должна транслировать byte-код во внутреннее представление.

Над полученным внутренним представлением должны применяться методы поиска уязвимостей и НДВ.

Платформа должна предоставлять отчетность по результатам анализа ПО и соответствовать следующим требованиям:

- вся отчетность должна предоставляться на русском и английском языках;
- отчет должен удовлетворять специфичным требованиям для различных категорий пользователей;
- отчет должен содержать прогресс изменения безопасности разрабатываемого кода;
- отчет должен содержать прогресс работы над проектом в целом;
- возможность настраивать информацию, выгружаемую в отчет: выбрать приложения, выбрать категории уязвимостей.

Технологическое решение платформы по сканированию исходных кодов и исполняемых файлов статическим анализатором должно быть развернуто на базе облачной инфраструктуры Исполнителя. Доступ к платформе должен предоставляться через сеть Интернет.

По словам представителя Заказчика, СПб ГУП «Горэлектротранс» на основании ч. 1 ст. 1 Закона №223-ФЗ самостоятельно определяет свою потребность в товарах, а также описывает предмет закупки в документации о закупке с учетом требований Закона №223-ФЗ. Требования п. 3.2.7 Технического задания Документации включают в себя информацию о перечне основных языков программирования, используемых для разработки прикладного программного обеспечения, а также требования к платформе, на которой осуществляется анализ разрабатываемого программного обеспечения. При этом, в указанном пункте Технического задания Документации не содержится указаний на необходимость поставки товара конкретного производителя, товара с указанием конкретного товарного знака или марки, знака обслуживания, модели и т. п. Данные требования относятся к описанию одного из этапов выполнения работ и не предполагают включение данных сведений в состав заявки участника.

Представитель Заказчика пояснил, что описание предмета Закупки установлено в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе Закона №223-ФЗ и Закона №135-ФЗ.

Комиссией Санкт-Петербургского УФАС России также установлено, что Заказчиком

соблюдены требования ч. 6.1 ст. 3 Закона №223-ФЗ в части описания необходимого к поставке товара, что соответствует нормам Закона №223-ФЗ и не приводит к незаконному ограничению конкуренции среди потенциальных участников Закупки.

Таким образом Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России находит довод жалобы Заявителя неподтвержденным и по доводу жалобы не усматривает нарушений в действиях Заказчика при организации и проведении процедуры Закупки.

По третьему доводу жалобы:

Согласно п. 4 ч. 10 ст. 4 Закона №223-ФЗ в документации о конкурентной закупке должны быть указаны место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги.

В Приложении №1 к Техническому заданию Документации содержится Календарный план проводимых работ.

В соответствии с п. 6 Приложения №1 к Техническому заданию Документации производится этап предоставления доступа к платформе по сканированию исходного кода и исполняемых файлов прикладного ПО объектов КИИ, предполагающий предоставление отчета по результатам обследования ПО.

Согласно позиции Заказчика требование о предоставлении отчета по результатам обследования ПО является обязательным ввиду того, что результаты указанных отчетов будут задействованы на всех этапах работ договора. При этом исключаются обозначенные риски непреднамеренной/намеренной некорректной выгрузки файлов на платформу, так как Заказчик при выгрузке будет руководствоваться исключительно технической документацией самой платформы. Данное требование продиктовано целью обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры объектов предприятия, относится к этапу выполнения работ и не ограничивает конкуренцию.

По словам представителя Заказчика, согласно протоколу рассмотрения заявок от 26.09.2023 на участие в Закупке было подано 3 заявки, включая заявку Заявителя, которая была отклонена закупочной комиссией по причине непредставления в составе заявки документов, предусмотренных п.п. 5.2.9, 5.2.10, 5.2.12, 5.2.15 тома 2 Документации.

Комиссия СПб УФАС также находит третий довод жалобы Заявителя неподтвержденным и не усматривает нарушений в действиях Заказчика при организации процедуры Закупки.

5. На основании изложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1. Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

Признать жалобу (от 22.09.2023 вх. №24255-ЭП/23) ООО "ЛАНИТ Северо-Запад" на действия заказчика СПб ГУП «Горэлектротранс» (ИНН:7830001927; ОГРН:1027809259730) при организации и проведении конкурса в электронной форме на выполнение работ по разработке технического проекта на создание системы безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры СПб ГУП "Горэлектротранс" (извещение №32312740523) необоснованной.

<...>

Решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.