

РЕШЕНИЕ

по жалобе № Т02-467/22

20 сентября 2022 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 ПАО «Ростелеком» (далее – Заказчик) путем видеоконференцсвязи;

в отсутствие представителей ООО «Артсофт» (далее — Заявитель) при надлежащем уведомлении о времени и месте рассмотрения жалобы;

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 06.09.2022 вх. №23068-ЭП/22) ООО «Артсофт» на действия заказчика ПАО «Ростелеком» при организации и проведении ценового тендера на внедрение единой автоматизированной системы управления и контроля за состоянием информационной безопасности (извещение №RT30082200022, <https://www.roseltorg.ru>), заслушав пояснения представителей сторон,

УСТАНОВИЛА:

30 августа 2022 года на сайте ЭТП <https://www.roseltorg.ru> в сети Интернет было опубликовано извещение №RT30082200022 о проведении ценового тендера на внедрение единой автоматизированной системы управления и контроля за состоянием информационной безопасности (далее – Закупка), 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 ТРУ ПАО "Ростелеком", версия 51 от 08.06.2022 (далее – Положение о закупках), на момент размещения закупки опубликованном

на официальном сайте www.zakupki.gov.ru в Реестре опубликованных положений о закупках, Документацией.

№ п/п	Наименование	Значение
1.	Начальная (максимальная) цена	85 065 822,60
2.	Дата публикации извещения (по местному времени заказчика)	30.08.2022 (МСК)
3.	Дата и время окончания подачи заявок (по местному времени заказчика)	05.09.22 в 12:00:00 (МСК)
4.	Дата рассмотрения заявок (по местному времени заказчика)	04.11.22 в 12:00:00 (МСК)
5.	Место рассмотрения и оценки заявок	АО «ЕЭТП»

2. По мнению Заявителя включение в Документацию условий о необходимости поставки средства защиты информации «Р-Вижн» (системы R-Vision), единственным производителем которых является ООО «Р-Вижн», а также включение в содержание Документации объективно неисполнимых и невыгодных для иных, кроме ООО «Р-Вижн», участников рынка условий указывает на нарушение со стороны Заказчика правил проведения торгов и свидетельствует об ограничении конкуренции.

Заявитель в жалобе также указывает, что, по его мнению, Документация содержит необоснованные требования к исполнителю, а именно, в разделе 5 Технического задания содержится перечень чрезмерных требований к специалистам исполнителя, а также к наличию у исполнителя сертификатов иностранных организаций, поскольку после вступления в силу санкций, введенных против Российской Федерации, указанными организациями и объединениями по сертификации (CISSP, CISA, CiSM, CEN, OSCP) была прекращена выдача запрашиваемых документов на территории Российской Федерации.

Заявитель дополнительно указывает, что решение ООО «Р-Вижн», указанное в Проекте Разового Договора («Центр контроля информационной безопасности Р-Вижн»), не является единственным на рынке и имеет аналоги, в связи с чем рассматриваемый ценовой тендер не является закупкой у единственного поставщика.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился по основаниям, указанным в письменных возражениях на жалобу Заявителя.

Документы по процедуре Закупки, истребованные уведомлением

№02/20690/22 от 07 сентября 2022 года, представлены в заседание Комиссии.

Заседание Комиссии по рассмотрению жалобы Заявителя было перенесено на 14-15 (МСК) 20 сентября 2022 года.

3. Проанализировав документы, позицию Заявителя, изложенную в жалобе, 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 или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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", за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 2 ст. 18.1 Закона № 135-ФЗ действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

В соответствии с п.п. 1, 3 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 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, а также в случае неразмещения в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушения сроков такого размещения.

ПАО «Ростелеком» относится к хозяйственным обществам, закупка товаров, работ, услуг которыми регулируется Федеральным Законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчика 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.

Положение о закупке является документом, который в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона №223-ФЗ 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 (далее - формула цены), 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.

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 предусмотрено, 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.

В соответствии с ч. 10 ст. 3.2 Закона № 223-ФЗ заявки на участие в конкурентной закупке представляются согласно требованиям к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в закупке, указанным в документации о закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и положением о закупке заказчика. Форма заявки на участие в запросе котировок в электронной форме устанавливается в извещении о проведении запроса котировок в соответствии с положением о закупке заказчика.

Вместе с тем, согласно ч. 16 ст. 4 Закона №223-ФЗ Правительство Российской Федерации вправе определить:

- 1) конкретную закупку, сведения о которой не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе;
- 2) перечни и (или) группы товаров, работ, услуг, сведения о закупке которых не составляют государственную тайну, но не подлежат

размещению в единой информационной системе;

3) перечень оснований неразмещения в единой информационной системе информации о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым заключен договор;

4) перечни и (или) группы товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются конкретными заказчиками, сведения о закупке которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2022 № 301 «Об основаниях неразмещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры», а также согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 14.03.2022 № 24-03-08/18813 «О направлении информации по вопросам осуществления закупок отдельными видами юридических лиц в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301» установлено, что заказчики, в отношении которых иностранными государствами введены санкции и меры ограничительного характера, обязаны не размещать в единой информационной системе в сфере закупок сведения о закупках.

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.

В соответствии с 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, 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.

Пунктом 2.1.2 Документации определено, что количество поставляемых товаров, объем выполняемых работ, оказываемых услуг, место и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуг, 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 РФ о техническом

регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством РФ о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям Заказчика, указаны в разделах IV. «ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ» и V. «ПРОЕКТ ДОГОВОРА» документации.

В соответствии с Проектом договора Документации требования к содержанию, видам, объёму работ, а также к результату работ определены в Приложении № 4 к Договору.

В силу п. 3.1 Проекта договора Документации поставщик обязуется выполнить Работы в соответствии с Техническим заданием, в сроки и по адресам Площадок, определенным в Приложении № 4.

Согласно п. 2.1 Приложения №4 к Проекту договора Документации установлены общие требования к Системе:

- система должна быть реализована в виде программного обеспечения (ПО) на платформе R-Vision, которое должно быть внесено в единый реестр российских программ для ЭВМ и баз данных Минкомсвязи России.

В разделе 5 Приложения №4 к Проекту договора Документации определены требования к исполнителю:

- Исполнитель должен иметь в структуре компании выделенное подразделение, отвечающее за работы в области информационной безопасности;

- Исполнитель должен иметь в штате сертифицированных специалистов, обладающих статусом Certified Information Systems Security Professional (CISSP) (не менее трех);

- Исполнитель должен иметь в штате специалистов, обладающих статусом Certified Information Systems Auditor (CISA) (не менее пяти);

- Исполнитель должен иметь в штате специалистов, обладающих статусом Certified Information Security Manager (CISM) (не менее пяти);

- Исполнитель должен иметь в штате специалистов, обладающих статусом CEH (Certified Ethical Hacker) (не менее одного);

- Исполнитель должен иметь в штате специалиста, обладающего статусом OSCP (Offensive Security Certified Professional) (не менее одного);

– Исполнитель должен иметь в штате обученных специалистов по внедряемой Системе (не менее 10);

– Исполнитель должен обладать партнерским статусом компании-производителя внедряемой Системы.

Представители Заказчика пояснили, что спецификация была определена в рамках анализа рынка решений, способных закрыть потребности ПАО «Ростелеком» в части ключевых направлений:

1. Автоматизация процессов информационной безопасности (управление инцидентами, управление уязвимостями, управление активами, управления рисками и аудитами ИБ)
2. Наличие инструментов интеграции со смежными системами в инфраструктуре ПАО «Ростелеком»
3. Наличие инструментов визуализации метрик автоматизируемых процессов ИБ
4. Наличие инструментов эмуляции/имитации объектов инфраструктуры для обнаружения атак злоумышленников.
5. Производитель должен разворачиваться на серверах, на которых в качестве ОС используется Astra Linux, РЕД ОС.

Согласно позиции Заказчика в результате данного анализа было определено отсутствие аналогичных Р-Вижн систем, представляющих собой единый программный комплекс с требуемым набором функций. Создание необходимого целевого решения из набора систем от разных производителей не рассматривается, т.к. является более ресурсоемким как при создании, так и эксплуатации. Данный факт послужил причиной проведения закупки по спецификации для достижения поставленных целей - автоматизация процессов информационной безопасности и повышения эффективности защиты информации ПАО «Ростелеком».

Представители Заказчика пояснили, что ООО «Р-Вижн» является производителем Программного обеспечения (ПО) и производит реализацию своего ПО через авторизованных партнеров.

Авторизованных партнеров в России более 60 Компаний, что указано на официальном сайте ООО «Р-Вижн» (<https://rvision.ru/about>). Данный факт свидетельствует, что поставщиков больше чем один, в связи с чем и был выбран соответствующий способ проведения закупки, отличный от закупки у единственного поставщика.

Представители Заказчика также отметили, что с учетом требований к участнику Закупки по обученным специалистам по внедряемой системе,

был сформирован совокупный перечень требований, отвечающий заявленным работам:

- Certified Information Systems Security Professional, Certified Information Systems Auditor, Certified Information Security Manager - это независимые от производителя сертификации по информационной безопасности, признанные во всем мире.

- Offensive Security Certified Professional, Certified Ethical Hacker - наиболее известные и сложные к получению сертификаты в своем направлении. Специалисты с подобными сертификатами имеют высокий уровень знаний в управлении уязвимостями и знакомы с методологиями тестирования на проникновение.

Согласно позиции Заказчика использование в требованиях вышеперечисленных международных сертификатов обусловлено отсутствием в РФ аналогичных сертификаций и недостаточностью наличия только сертификата производителя системы. Потребности Заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований.

Основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения тендера, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников, сколько выявление в результате процедур лиц, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика и целям эффективного использования денежных средств в условиях добросовестной конкуренции.

Отсутствие же запрашиваемого уровня знаний, опыта, компетенций, подтвержденных сертификатами, несет за собой возникновение существенных рисков для ПАО «Ростелеком», как следствие, может привести как к колоссальным финансовым затратам ПАО «Ростелеком» на устранение последствий ненадлежащего исполнения обязательств, что является недопустимым для компании с долей государственного участия в капитале, так и к нарушению бесперебойного оказания услуг связи для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Также согласно позиции Заказчика отсутствие наличия сертификатов у сотрудников приведет к невозможности проверки надежности контрагента, нарушению права Заказчика на проверку участников закупки с позиции наличия опыта, компетенции и ресурсов для должного выполнения обязательств по договору, что создает для Заказчика риск ненадлежащего исполнения договора, поскольку отсутствует возможность проверить добросовестность участника в данном вопросе, что в свою очередь дает возможность налоговым органам

утверждать об игнорировании Заказчиком принципа осторожности и осмотрительности при выборе контрагента.

Таким образом Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России приходит к выводу, что условия Документации о необходимости поставки средства защиты информации «Р-Вижн» (системы R-Vision), а также требования к специалистам исполнителя и к наличию у исполнителя сертификатов обосновано сформированы на основании имеющейся потребности Заказчика.

На основании изложенного Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России находит доводы жалобы неподтвержденными и по доводам жалобы не усматривает в действиях Заказчика нарушений норм Закона №223-ФЗ при организации и проведении процедуры Закупки.

4. Рассмотрев жалобу (от 06.09.2022 вх. №23068-ЭП/22) ООО «Артсофт» на действия заказчика ПАО «Ростелеком» при организации и проведении ценового тендера на внедрение единой автоматизированной системы управления и контроля за состоянием информационной безопасности (извещение №RT30082200022, <https://www.roseltorg.ru>), сопоставив доводы жалобы с пояснениями Заказчика, с документами, представленными в заседание комиссии, Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России не выявила в действиях ПАО «Ростелеком» нарушений при организации и проведении процедуры Закупки.

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

РЕШИЛА:

Признать жалобу (от 06.09.2022 вх. №23068-ЭП/22) ООО «Артсофт» на действия заказчика ПАО «Ростелеком» (ИНН 7707049388, ОГРН 1027700198767) при организации и проведении ценового тендера на внедрение единой автоматизированной системы управления и контроля за состоянием информационной безопасности (извещение №RT30082200022, <https://www.roseltorg.ru>) необоснованной.

<...>

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