

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-10270/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
02.07.2020 г. Москва

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

<...>

при участии представителей:

от ООО «Тр-Линк»: <...>

от АО «Россельхозбанк»: <...>

рассмотрев жалобу ООО «Тр-Линк» (далее также — Заявитель, Общество) на действия АО «Россельхозбанк» (далее также — Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на поставку программно-аппаратного комплекса и расходных материалов, предоставление права использования программного обеспечения YSoft SafeQ5 на условиях простой (неисключительной) лицензии, предоставление права на получение технической поддержки программного обеспечения, выполнение работ по созданию сетевой инфраструктуры печати АО «Россельхозбанк» и оказание услуг по сервисной поддержке программно-аппаратного комплекса (реестровый № 32009215403) (далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Закупочной документации, влекущее ограничение конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной 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 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (далее - Закон о закупках), 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 части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной 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.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление 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.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Извещение о проведении Закупки размещено на единой информационной системе в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) 04.06.2020.

1.

1.

1. Заявителем оспаривается установление в Закупочной документации требования о наличии у участника лицензии ФСБ, так как данное требование не соотносится с предметом Закупки.

В соответствии с пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к участникам такой закупки.

Пунктом 16.2.9 Информационной карты установлено, что участник должен обладать необходимыми в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации разрешениями для предоставления права, являющегося предметом заключаемого договора, в том числе лицензией, выданной Федеральной службой безопасности Российской Федерации на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ,

оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), которая включает виды работ (услуг), выполняемых (оказываемых) в составе лицензируемого вида деятельности, в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», предусмотренными пунктами 17, 18, 20, 21, 22, 23 перечня выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность, в отношении шифровальных (криптографических) средств, являющегося приложением к Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 313.

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что Рассматриваемая закупочная процедура проводится с целью внедрения комплексной системы управления и учета печати (далее также – СУУП) на базе головного офиса Банка, и предполагает реализацию комплекса мероприятий, помимо поставки необходимого оборудования.

В частности, подсистема маршрутизации и безопасной печати должна разрабатываться, реализовываться и внедряться потенциальным поставщиком с учетом требований ГОСТ Р 57580.1-2017 «Безопасность финансовых (банковских) операций. Защита информации финансовых организаций. Базовый состав организационных и технических мер».

Кроме того, в соответствии с имеющимися в публичном доступе презентационными материалами на YSoft SafeQ (Приложение 3 к возражениям) предусматривается возможность использования шифрованной файловой системы Майкрософт (EFS) для шифрования данных перед сохранением или для шифрования хранилища. В свою очередь, EFS шифрует сохраняемые файлы с помощью алгоритма AES. Передаваемые данные защищаются с помощью протокола TLS и множества настраиваемых комплектов шифров.

В связи с тем, что в ИТ-инфраструктуре Банка циркулируют персональные данные клиентов и работников Банка, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, ИТ-инфраструктура Банка должна базироваться на использовании средств защиты информации, прошедших в установленном порядке процедуру оценки соответствия ФСБ России.

Внедряемое решение, на базе разрабатываемого внешней компанией программного обеспечения, входящего в состав Системы управления и учета печати

АО «Россельхозбанк», должно быть интегрировано с ИТ-инфраструктурой

АО «Россельхозбанк», в т.ч. с информационными системами, отнесенными к Информационным системам персональных данных (ИСПДн), в связи с чем, Исполнителем должен быть обеспечен комплексный подход при создании сетевой

инфраструктуры печати, в т.ч. в отношении корректности встраивания разрабатываемой Исполнителем сетевой инфраструктуры печати в телекоммуникационную инфраструктуру АО «Россельхозбанк», в т.ч. в части реализации функции шифрования в программных терминалах при передаче отсканированных документов на сетевые папки.

Разъяснения относительно порядка встраивания СКЗИ в автоматизированные и информационные системы были направлены ФСБ России в Банк России письмом Центра безопасности и связи ФСБ России от 06.06.2007 № 149/5-450, впоследствии доведенные до сведения банковских организаций.

Указанные требования предусматривают наличие у Исполнителя соответствующих компетенций для выполнения всех требований документации на право заключения договора на поставку программно-аппаратного комплекса и расходных материалов, предоставление права использования программного обеспечения YSoft SafeQ5 на условиях простой (неисключительной) лицензии, предоставление права на получение технической поддержки программного обеспечения, выполнение работ по созданию сетевой инфраструктуры печати АО «Россельхозбанк» и оказание услуг по сервисной поддержке программно-аппаратного комплекса, подтверждаемыми соответствующими условиями выданной уполномоченным государственным органом (ФСБ России) Лицензии на деятельность, связанную с шифровальными (криптографическими) средствами для правомерного проведения работ (услуг) предусмотренных соответствующими пунктами Перечня выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность, в отношении шифровальных (криптографических) средств, что является требованиями внешних регуляторов и уполномоченных государственных органов и закреплено в документации.

Комиссия, изучив представленные материалы и сведения, учитывая специфику проводимой закупочной процедуры приходит к выводу о необоснованности данного довода жалобы.

1.

1.

2. Кроме того Заявителем оспаривается требование к наличию опыта по исполнению аналогичных договоров установив при этом предельное значение таких Договоров в несколько раз превышающих НМЦ запроса предложений, так как, по мнению Общества, квалификация участника должна подтверждаться наличием квалифицированных сотрудников.

Согласно пунктам 13,14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

В пункте 27.3.1 Информационной карты Заказчиком установлен порядок оценки заявок по подкритерию «Опыт участника запроса предложений»:

Расчет рейтинга по данному подкритерию производится согласно пункту 3.9.8.7 раздела I «Общая часть» настоящей документации.

Начальная (максимальная) цена договора: 72 143 573 (Семьдесят два миллиона сто сорок три тысячи пятьсот семьдесят три) рубля 31 копейка.

Период, за который оценивается сумма цен договоров сопоставимого характера – 2017, 2018, 2019, 2020 годы.

Предельное значение суммы цен договоров сопоставимого с предметом процедуры закупки характера за установленный период: 216 000 000 (Двести шестнадцать миллионов) рублей 00 копеек.

Представители Заказчика пояснили, что порядок оценки заявок по критерию «Квалификация участника запроса предложений» с учетом значимости критерия определен на основании потребности Заказчика выявить наиболее предпочтительного контрагента в том числе на основании данных об имеющемся опыте выполнения работ в рамках предмета Закупки.

Вместе с тем установление одним из критериев оценки заявок наличие опыта выполнения работ по предмету закупки, в том числе с учетом значимости критерия в 20%, не может выступать неправомерно ограничивающим участие в Закупке фактором, так как позволяет потенциальным участникам Закупки конкурировать путем предложения лучших условий исполнения договора в том числе за счет снижения цены, либо сокращения сроков выполнения работ (поставки товаров).

Комиссия критически оценивает указанный довод жалобы ввиду того, что Заявителем не представлено доказательств, каким образом установление данного подкритерия нарушает права и законные интересы Заявителя, препятствует участию в конкурентной процедуре, тем более, что указанный подкритерий влияет на оценку заявки, но не на её допуск к участию.

Таким образом, данный довод жалобы признается необоснованным.

1.

1.

3. Заявителем оспаривается установление Заказчиком требования о наличии у участника:

- статуса партнера компании производителя печатного оборудования, предложенного к поставке в рамках данной процедуры закупки;
- авторизационного письма от производителя товаров, предлагаемых к поставке, подтверждающее правомерность поставки товаров, являющихся предметом закупки, а также распространение гарантий производителя на поставляемые товары;
- авторизационного письма от производителя товаров, предлагаемых к поставке, подтверждающее правомерность поставки товаров, являющихся предметом закупки, (права на получение технической поддержки и поставку товара) от производителя программного обеспечения Ysoft SafeQ или его глобального авторизованного партнера.

Оспариваемые требования установлены пунктами 16.3.3 – 16.3.7 Раздела II «Информационная карта» Закупки.

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что требование о наличии авторизационных писем не противоречит, по мнению Заказчика, требованиям Закона о закупках и направлено на определение лица, способного удовлетворить потребности Заказчика и обеспечить гарантийную поддержку закупаемого оборудования в критических ситуациях без потери гарантии на него и позволяет снизить риски отказа от поставок товаров (являющихся предметом закупки) от производителя потенциальному поставщику, в требуемом количестве, с требуемыми характеристиками, с предоставлением гарантии производителя на территории РФ.

Комиссия оценивает доводы Заказчика как несостоятельный в связи с тем, что требование к участникам о наличии необходимых полномочий на поставку оборудования и подтверждение распространения фирменных гарантийных обязательств от производителей оборудования на момент подачи заявки ограничивает количество участников закупки, поскольку ограничивает возможность участия в закупке организаций, не обладающих на момент подачи заявки правом поставки товара, подтвержденным изготовителем, но имеющих возможность представить указанные документы при заключении и исполнении договора.

Также, в отсутствие обязанности производителя как-либо реагировать на соответствующие запросы участников закупки, возможность участников подать заявку на участие в закупке в соответствии с вышеуказанными требованиями всецело зависит от волеизъявления третьих лиц – производителя/его официального представителя, что ограничивает количество участников закупки.

При этом, установленная в закупочной документации вариативность в представлении документов, подтверждающих требуемый статус, фактически предполагает, что участник закупки должен быть либо производителем товаров, либо уже иметь соответствующие договорные отношения с производителем, с безусловностью позволяющие определить наличие между данными лицами обязательств гражданско-правового характера, выраженное в определенном виде документа.

Вместе с тем, указанное требование, вопреки доводам Заказчика об обратном, само по себе не может гарантировать качество товара, правоспособность участника закупки к его отчуждению, но устанавливает соответствующий необоснованный барьер для участия в конкурентных процедурах для иных лиц.

Вместе с тем, отсутствие на момент подачи участником закупки заявки не влияет на исполнение обязательств по договору заключаемому по результатам закупки.

Заказчик не был лишен возможности установить названное требование в качестве критерия оценки заявок на участие в закупке в случае, если полагает, что указанное условие является гарантией исполнения контрагентом обязательств надлежащим образом.

Кроме того, Комиссия также обращает внимание, что заказчик в силу Закона о закупках для удовлетворения своих потребностей в том или ином товаре обязан проводить конкурентную процедуру на основе определенных данным законом принципов. Однако в настоящем случае, заказчик необоснованно ограничивает количество участников закупки посредством установления спорного требования к

участникам закупки.

Указанная практика согласуется с позицией Президиума Верховного суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики от 16.05.2018 по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу об обоснованности данного довода жалобы и нарушении Заказчиком принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, закрепленных в пункте 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

4. Заявителем оспаривается правомерность установления в документации требования о поставке определенного программного обеспечения - YSoft SafeQ версии 5.

Представители Заказчика пояснили, что установление данного требования обусловлено объективными причинами.

Согласно пункту 5.3.1 Технической части Исполнитель обязан обеспечить:

- интеграцию с существующей СУУП Заказчика, реализованной на базе программного обеспечения YSoft SafeQ версии 5 (идентификационный номер установки YSoft SafeQ: MA2030543);
- единую централизованную базу данных для хранения статистики и глобальных настроек с существующим программным обеспечением YSoft SafeQ версии 5 Заказчика.

Заказчиком в рамках осуществления своей деятельности, по итогам проведения открытого аукциона в электронной форме № ОАЭФ14/17-ГО (извещение № 31704769486) внедрена единая СУУП для обеспечения базового контроля объёмов печати на основе программного обеспечения YSoft SafeQ версии 5.

Таким образом, поскольку Банку требуется бесшовная интеграция с существующей и уже введенной в промышленную эксплуатацию системой, построенной на программном обеспечении этого производителя, за счет которой реализуется использование ранее приобретенных Банком прав пользования ПО Ysoft SafeQ, на базе которых построена система учета и управления печатью в головном офисе и региональных филиалах Банка, осуществляется функционирование единой консоли администрирования и отчетности и исключаются риски несовместимости форматов данных, интерфейсов, модулей при использовании в рамках одной системы (управления и учета печатью) программного обеспечения различных производителей, в целях обеспечения совместимости с уже реализованным Заказчиком программным решением, Банком осуществляется закупка лицензий на программное обеспечение YSoft SafeQ5 License.

Комиссия, изучив материалы дела, проверив обоснованность довода жалобы и заслушав возражения Заказчика, приходит к выводу о необоснованности жалобы в указанной части.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Тр-Линк» (ОГРН: 1157847094118, ИНН: 7839029187) на действия АО «Россельхозбанк» (ОГРН: 1027700342890, ИНН: 7725114488) при проведении Закупки частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных нарушений.

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