

РЕШЕНИЕ

20.09.2019

Дело № 073/06/33-16 000/2019

г. Ульяновск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по контролю закупок в составе:

председателя - врио руководителя управления <...>;

членов - начальника отдела <...>;

- ведущего специалиста-эксперта <...>;

в присутствии - от ПАО «МегаФон»:

- <...> (доверенность № 5-208/19 от 30.04.2019 г.),

- от ОГКУ «Департамент автомобильных дорог Ульяновской области»:

- <...> (доверенность № 1 от 09.01.2019 г.),

- <...> (доверенность № 12 от 09.01.2019 г.),

рассмотрев дело № 073/06/33-16 000/2019 по жалобе ПАО «МегаФон» (далее – заявитель) на положения документации о проведении электронного аукциона № 0168200002419007404 (наименование объекта закупки – «Финансовая аренда (лизинг) автоматизированной системы весогабаритного контроля транспортных средств, обеспечении работоспособности и обслуживании системы»; заказчик – Областное государственное казённое учреждение «Департамент автомобильных дорог Ульяновской области», далее – заказчик, уполномоченный орган - Департамент государственных закупок Министерства цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области, далее – уполномоченный орган; начальная (максимальная) цена контракта – 642 441 801,12 руб.; срок окончания подачи заявок – 03.10.2019 г. в 09 час. 00 мин.) по признакам нарушения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (далее - Закон о контрактной системе) в порядке, предусмотренном Административным регламентом, утвержденным приказом ФАС России от 19.11.2014 г. № 727/14,

УСТАНОВИЛА:

Вх. № 6215 от 13.09.2019 г. в Ульяновское УФАС России поступила жалоба ПАО «МегаФон» на положения документации о проведении электронного аукциона № 0168200002419007404.

Содержание жалобы составило указание на следующее.

По мнению заявителя, заказчиком в аукционной документации установлены необоснованные требования к оборудованию, которые ограничивают число участников закупки, являются завышенными и не соответствуют требованиям нормативных актов в данной сфере (пункт 3 таблицы 6 технического задания).

На заседании Комиссии 19.09.2019 г. представитель ПАО «МегаФон» поддержал доводы, изложенные в жалобе.

Представители заказчика на заседании Комиссии 19.09.2019 г. с доводами жалобы не согласились, представили письменные пояснения (исх. № 2077 от 19.09.2019 г.), содержащие указание, в том числе, на следующее.

Заказчик указывает, что в соответствии с прикладываемыми к пояснениям описаниями типов средств измерения, утвержденными производителями, по оспариваемому показателю пункта 3 таблицы 6 технического задания документации, требованиям заказчика соответствует как минимум пять производителей – АПВГК «Архимед» (производитель ООО «Лаборатория цифрового зрения»), АПВГК «GlobalWim» (производитель STERELA SAS), АПВГК «СФЕРА ВИМ» (производитель ООО «СФЕРА»), АПВГК «CrossWIM» (производитель CROSS Zlim), АПВГК UnicamWIN (производство CAMEA spol.).

Приложение № 2 к Приказу Министерства транспорта РФ от 29.03.2018 г. № 119 устанавливает минимальные обязательные метрологические требования. При этом государственные заказчики в различных регионах Российской Федерации, которые эксплуатируют АПВГК с измерением нагрузки на ось свыше 20 000 кг. фиксируют большее количество нарушений по перегрузке транспортных средств. Такое возможно только если средство измерения имеет государственно утвержденный показатель точности измерения нагрузки на ось свыше 20 000 кг., если же государственно-утвержденный показатель точности измерения равен 20 000 кг. на ось, то нарушение свыше этого значения не будут установлены. Обоснование применения данного показателя указано заказчиком ниже таблицы 6 технического задания.

На заседании Комиссии 19.09.2019 г. представитель уполномоченного органа не согласился с доводами жалобы, представил письменные пояснения (исх. б/н от 19.09.2019 г.), содержащие, в том числе, указание на следующее.

Аукционная документация была сформирована на основании технико-экономического задания заказчика. При этом заказчик вправе самостоятельно принимать решение об объекте и условиях закупки в соответствии с собственными потребностями и спецификой деятельности. Описание объекта закупки сформировано заказчиком исходя из потребностей и с учетом положений статьи 10 Закона о контрактной системе и не противоречит положениям Приказа Министерства транспорта РФ от 29.03.2018 г. № 119. Обоснование применения спорной характеристики также содержится в аукционной документации.

В рассмотрении жалобы объявлялся перерыв до 13:30 20.09.2019 г. для документального анализа материалов по делу.

На заседании Комиссии 20.09.2019 г. ПАО «МегаФон» были представлены дополнения к жалобе. По мнению заявителя жалобы АПВГК «GlobalWim» (производитель STERELA SAS), АПВГК «СФЕРА ВИМ» (производитель ООО «СФЕРА»), АПВГК «CrossWIM» (производитель CROSS Zlim), АПВГК UnicamWIN (производство CAMEA spol.), указанные заказчиком в качестве эквивалента единственно соответствующему требованиям документации АПВГК «Архимед» (производитель ООО «Лаборатория цифрового зрения») не могут быть оценены как эквиваленты по одному единственному параметру (максимальная нагрузка на ось ТС), поскольку по совокупности характеристик они не соответствуют требованиям документации.

Комиссией Ульяновского УФАС России было установлено следующее.

В единой информационной системе (www.zakupki.gov.ru) 30.08.2019 г. были опубликованы извещение и документация о проведении электронного аукциона № 0168200002419007404, наименование объекта закупки – «Финансовая аренда (лизинг) автоматизированной системы весогабаритного контроля транспортных средств, обеспечении работоспособности и обслуживании системы» (начальная (максимальная) цена контракта – 642 441 801,12 руб.).

09.09.2019 г., 10.09.2019 г., 16.09.2019 г. были опубликованы разъяснения положений документации.

02.09.2019 г., 13.09.2019 г. на основании решения заказчика в документацию были внесены изменения.

Рассмотрев представленные материалы, и проведя в соответствии с частью 15 статьи 99 закона о контрактной системе внеплановую проверку, Комиссия приняла решение признать жалобу ПАО «МегаФон» обоснованной. При этом Комиссия исходила из следующего.

1. Частью 2 статьи 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.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 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 статьей 33 Закона о контрактной системе.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 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.

Пунктом 2 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик при составлении описания 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, иных требований, связанных 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.

В соответствии с частью 2 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям.

При формировании технического задания заказчику в рамках закона предоставлены полномочия по самостоятельному определению параметров и характеристик товара, в наибольшей степени удовлетворяющих его потребности. Однако из буквального толкования вышеприведенных положений Закона о контрактной системе следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного Закона, при описании объекта закупки должны таким образом прописать требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с такими характеристиками, которые ему необходимы, а с другой стороны, не ограничить количество участников закупки.

Согласно пункту 9 раздела 1 «Общие сведения о закупке» документации № 0168200002419007404 объектом закупки является финансовая аренда (лизинг) автоматизированной системы весогабаритного контроля транспортных средств, обеспечении работоспособности и обслуживании системы.

Приложение № 3 к документации № 0168200002419007404 содержит техническое задание заказчика, отражающее общие требования к системе, в том числе ее состав, элементы и рабочие функции, параметры, адреса пунктов весового и габаритного контроля, требования к работоспособности и функционированию системы в период оказания услуг лизинга, функциональные требования к элементам системы и их качественные характеристики, технические требования к средствам и каналам связи, составу передаваемой информации и так далее, в том числе метрологические характеристики, технические параметры лазерных устройств измерения габаритных параметров АПВГК, требования к техническому обеспечению центрального оборудования системы.

Пункт 10.7 приложения № 3 к документации – таблица 6, содержит в том числе, такие характеристики как «Диапазон измерений полной массы ТС, кг» - «N x 1 500 – N x 20 000 и свыше, где N – количество осей ТС» и **«Максимальная нагрузка на ось ТС, кг» - «не менее 21 000***»**, с указанием на то, что «Максимальный предел при измерении нагрузки на ось ТС (значение показателя: не менее 21 000 кг) обусловлен необходимостью выявления сверхперегруженных ТС с осевыми нагрузками, превышающими 20 000 кг на ось и для принятия мер по прекращению движения таких ТС, а также снижения количества ошибок при фиксации нагрузки на ось большегрузных ТС и формирования на основании информации полученной от комплексов АПВГК точной и достаточной доказательной базы по делам об административных правонарушениях правил дорожного движения с целью соблюдения принципа неотвратимости административной ответственности».

Заказчик указывает, что в соответствии с описаниями типов средств измерения, утвержденными производителями, по оспариваемому показателю пункта 3 таблицы 6 технического задания («Максимальная нагрузка на ось ТС, кг» - «не менее 21 000») документации, требованиям заказчика соответствует как минимум пять производителей – АПВГК «Архимед» (производитель ООО «Лаборатория цифрового зрения»), АПВГК «GlobalWim» (производитель STERELA SAS), АПВГК «СФЕРА ВИМ» (производитель ООО «СФЕРА»), АПВГК «CrossWIM» (производитель CROSS Zlim), АПВГК UnicamWIN (производство CAMEA spol.).

Вместе с тем, из анализа представленных заказчиком документов и сведений по совокупности требований к техническим характеристикам оборудования, установленным в приложении № 3 к документации «Техническое задание» соответствует оборудование только одного производителя - комплексы АПВГК «Архимед» производителя ООО «Лаборатория цифрового зрения».

При этом, заказчиком не представлено документов и сведений, позволяющих прийти к однозначному выводу о том, что по совокупности требований к техническим характеристикам оборудования, установленным в приложении № 3 к документации «Техническое задание» соответствует иное оборудование, кроме как комплексы АПВГК «Архимед» производителя ООО «Лаборатория цифрового зрения».

Указанные действия по формированию описания объекта закупки, которому соответствует единственный производитель нарушают положения пункта 1 части 1 статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.

Приказом Минтранса России от 29.03.2018 г. № 119 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств» утвержден порядок осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядок организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств (далее – Порядок).

Согласно пункту 39 Порядка АПВГК должен обеспечивать выполнение следующих функций:

1) **измерение нагрузок, приходящихся на каждую ось транспортного средства;**

2) **измерение общей массы транспортного средства;**

3) определение количества осей транспортного средства и отнесение транспортного средства к соответствующей категории;

- 4) измерение межосевых расстояний транспортного средства;
- 5) определение количества колес (скатности) на осях транспортного средства;
- 6) измерение габаритов транспортного средства;
- 7) фотофиксация и распознавание государственного регистрационного знака транспортного средства;
- 8) фотофиксация фронтального изображения транспортного средства;
- 9) фотофиксация общего вида транспортного средства (вид сбоку) в момент проезда через весоизмерительные датчики (получение обзорной фотографии транспортного средства, на которой отражены его контуры и количество осей);
- 10) измерение и передача в центр обработки данных зафиксированных параметров транспортных средств посредством канала связи, обеспечивающего криптографическую защиту передаваемой информации.

Пунктом 6.2.1 приложения № 3 к документации установлено, что метрологические характеристики оборудования должны соответствовать минимальным метрологическим требованиям, указанным в приложении № 2 к Порядку.

Перечень измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, выполняемых при осуществлении весогабаритного контроля транспортных средств, и обязательных метрологических требований к ним, в том числе показателей точности измерений содержится в приложении № 2 к Порядку и предусматривает при осуществлении контроля за движением тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств с применением автоматических пунктов весогабаритного контроля **измерение нагрузки на ось транспортного средства и измерение массы транспортного средства** в динамике при скорости движения от 20 до 140 (включительно) км/ч - (1500...**20 000**) кг. и N x 1500 кг до N x **20 000** кг. (N - количество осей автотранспортного средства).

Приказом МВД России от 08.11.2012 г. № 1014 «Об утверждении Перечня измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений и обязательных метрологических требований к ним» утвержден перечень измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений и обязательных метрологических требований к ним (далее – Перечень № 1014).

Пунктом 106 Перечня № 1014 установлено, что **измерения массы автотранспортного средства** в зависимости от способа измерения (в статическом или динамическом состоянии) имеет диапазон нагрузки на ось от N x 1500 кг до N x **20 000** кг и свыше (N - количество осей автотранспортного средства).

При этом, для целей выявления административных правонарушений, предусмотренных статьей 12.21.1 КоАП РФ, в которой предусмотрена ответственность за движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением, в том числе, **допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства** осуществляется весовой контроль этих параметров начиная с 20 000 кг.

Таким образом, заказчиком в документации установлены требования к АПВГК отличные

от требований, предусмотренных Приказом Минтранса России от 29.03.2018 г. № 119 и Приказом МВД России от 08.11.2012 г. № 1014. При этом обоснование необходимости использования показателей, отличных от установленных в нормативной документации, указанное в аукционной документации не может быть признано надлежащим, поскольку не содержит обоснования того, что АПВГК с такими завышенными характеристиками лучше справятся с реализацией целей закупки, чем АПВГК обеспечивающие фиксацию превышения допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства начиная с 20 000 кг.

Данные действия нарушают требования пункта 2 части 1 статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.

2. В соответствии с частью 3 статьи 14 Закона о контрактной системе в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации устанавливаются запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок.

Согласно пункту 4 статьи 42 Закона о контрактной системе в извещении об осуществлении закупки должна содержаться, если иное не предусмотрено Законом о контрактной системе, информация об ограничении участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), установленное в соответствии с Законом о контрактной системе (в случае, если такое ограничение установлено заказчиком).

Пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 16.11.2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Постановление № 1236) установлен запрет на допуск программ для электронных вычислительных машин и баз данных, реализуемых независимо от вида договора на материальном носителе и (или) в электронном виде по каналам связи, происходящих из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации (далее - реестр евразийского программного обеспечения), а также исключительных прав на такое программное обеспечение и прав использования такого программного обеспечения (далее - программное обеспечение и (или) права на него), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, за исключением следующих случаев:

а) в едином реестре российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (далее - реестр российского программного обеспечения) и реестре евразийского программного обеспечения отсутствуют сведения о программном обеспечении, соответствующем тому же классу программного обеспечения, что и программное обеспечение, планируемое к закупке;

б) программное обеспечение, сведения о котором включены в реестр российского программного обеспечения и (или) реестр евразийского программного обеспечения

и которое соответствует тому же классу программного обеспечения, что и программное обеспечение, планируемое к закупке, по своим функциональным, техническим и (или) эксплуатационным характеристикам не соответствует установленным заказчиком требованиям к планируемому к закупке программному обеспечению.

В соответствии с пунктом 2(1) Постановления № 1236 для целей применения пункта 2 Постановления № 1236 под программным обеспечением понимают программное обеспечение и (или) права на него вследствие выполнения следующих контрактных обязательств, в том числе,

а) поставка на материальном носителе и (или) в электронном виде по каналам связи, а также предоставление в аренду или в пользование программного обеспечения посредством использования каналов связи и внешней информационно-технологической и программно-аппаратной инфраструктуры, обеспечивающей сбор, обработку и хранение данных (услуги облачных вычислений);

б) поставка, техническое обслуживание персональных электронных вычислительных машин, устройств терминального доступа, серверного оборудования и иных средств вычислительной техники, на которых программное обеспечение подлежит установке в результате исполнения контракта;

в) выполнение работ, оказание услуг, связанных с разработкой, модификацией, модернизацией программного обеспечения, в том числе в составе существующих автоматизированных систем, если такие работы или услуги сопряжены с предоставлением заказчику прав на использование программного обеспечения или расширением ранее предоставленного объема прав.

Также Постановлением № 1236 установлен порядок подготовки обоснования невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением российской Федерации), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Приложение № 3 к документации об аукционе «Техническое задание» (пункт 3.1) и раздел 4 документации «Проект контракта» (пункт 5.4.13) предусматривает, что по истечении срока лизинга (а также в случае досрочного выкупа системы, досрочной оплаты лизинговых платежей, предусмотренных контрактом, и выкупной цены) бывшая в эксплуатации система передается в собственность лизингополучателя.

При этом приложение № 3 к документации об аукционе «Техническое задание» предусматривает, что в рамках исполнения обязательств по государственному контракту необходимо, в том числе, предоставить аппаратно-программный комплекс сбора, обработки, хранения информации, получаемой от элементов системы и электронного взаимодействия с внешними информационными системами, аппаратно-программный комплекс (подсистема) выдачи и учета специальных разрешений на движение ТКТС подключены к электрическим сетям и каналам связи и является специальным программным обеспечением (пункт 6.2.2. приложения № 3 к документации об аукционе «Техническое задание»), а также содержит требование о том, что лицензия на специальное программное обеспечение включена в поставку (пункт 10.8 приложения № 3 к документации об аукционе «Техническое задание»).

Кроме того, на заседании Комиссии заказчиком были представлены свидетельства производителей об утверждении типа средств измерений оборудования АПВГК «Архимед» (производитель ООО «Лаборатория цифрового зрения»), АПВГК «GlobalWim» (производитель STERELA SAS), АПВГК «СФЕРА ВИМ» (производитель ООО «СФЕРА»), АПВГК «CrossWIM» (производитель CROSS Zlim), АПВГК UnicamWIN (производство SAMEA spol.), содержащие информацию о программном обеспечении, входящем в состав автоматизированных систем весогабаритного контроля транспортных средств.

Вместе с тем, извещением о проведении указанного электронного аукциона и документация не содержит запрет на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств или обоснование невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, в соответствии с Постановлением № 1236, что нарушает положения части 3 статьи 14 Закона о контрактной системе.

Довод заказчика о том, что ограничение в соответствии с Постановлением № 1236 не установлено в документации в связи с тем, что объектом закупки не является приобретение программного обеспечения не может быть принят во внимание, поскольку согласно положениям документации специальное программное обеспечение является неотъемлемой частью приобретаемого в собственность по завершению договора лизинга товара.

В соответствии с пунктом 3.3 Порядка взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом, утвержденным постановлением Правительства Ульяновской области № 8/125-П от 14.04.2014 г., заказчик формирует технико-экономическое задание, которое должно содержать описание объекта закупки, в том числе показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги потребностям заказчика, и количество, а также информацию об ограничении участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

Учитывая изложенное, нарушение части 3 статьи 14, пунктов 1 и 2 части 1 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе допущено заказчиком, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Учитывая изложенное, Комиссия, руководствуясь частью 1 статьи 2, пунктом 1 части 15, пункта 2 части 22 статьи 99, частью 8 статьи 106 Закона о контрактной системе,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ПАО «МегаФон» обоснованной.
2. Признать в действиях заказчика нарушение части 3 статьи 14, пунктов 1 и 2 части 1 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.
3. Обязать заказчика устранить допущенные нарушения части 3 статьи 14, пунктов 1 и 2 части 1 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе путем внесения изменений в аукционную документацию № 0168200002419007404, продления срока приема заявок на участие в аукционе в соответствии с требованиями законодательства, на что выдать предписание.

4. Передать материалы дела № 073/06/33-16 000/2019 уполномоченному должностному лицу Ульяновского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель комиссии	<...>
Члены комиссии	<...>
	<...>

Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 7 статьи 19.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.