

Комиссия Смоленского УФАС России по контролю в сфере закупок, в составе:

Председатель Комиссии	<...>	- руководитель Смоленского УФАС России;
Члены Комиссии:	<...>	- начальник отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Смоленского УФАС России;
	<...>	- ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Смоленского УФАС России;
	<...>	- ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти Смоленского УФАС России;

при участии представителей:

от государственного заказчика: <...> представителя по доверенности от 02.11.2017 № 5055Д, <...> представителя по доверенности 02.11.2017 № 5056Д, <...> представителя по доверенности 02.11.2017 № 5057Д, <...> представителя по доверенности 02.11.2017 № 5059Д, <...> представителя по доверенности 02.11.2017 № 5060Д;

заявитель на заседание не явился, заявлено ходатайство о рассмотрении жалобы в отсутствие представителя ООО «НЕОЛАНТ Запад»;

в целях осуществления возложенных на Комиссию Смоленского УФАС России по контролю в сфере закупок (далее – Комиссия) (приказ Смоленского УФАС России от 29.08.2017 № 107) функций по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки во

исполнение положений ст.106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), рассмотрев поступившую в адрес Смоленского УФАС России жалобу ООО «НЕОЛАНТ Запад» на положения котировочной документации на право заключить государственный контракт на оказание услуг по проектированию и разработке базы данных для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) Смоленской области (извещение [№ 0163200000317005381](#)).

УСТАНОВИЛА:

Из жалобы ООО «НЕОЛАНТ (далее – Заявитель, Общество) следует, что котировочная документация составлена с нарушением требований закона о контрактной системе.

В связи с изложенным Заявитель просит выдать предписание об устранении выявленных нарушений законодательства.

Представители заказчика с доводами жалобы не согласились, в связи с чем просят признать жалобу необоснованной.

В ходе рассмотрения жалобы и проведенной в соответствии с ч.15 ст.99 Закона о контрактной системе внеплановой проверки Комиссией Смоленского УФАС России по контролю в сфере закупок установлено следующее.

Извещение о проведении запроса котировок на право заключить государственный контракт на оказание услуг по проектированию и разработке базы данных для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности

(ИСОГД) Смоленской области и проект контракта размещены 23.10.2017 в единой информационной системе.

Начальная (максимальная) цена контракта – 495 000,00 руб.

1. Согласно первому доводу Заявителя, заказчику требуется оказать услугу по проектированию и разработке базы данных (далее - БД) для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее - ИСОГД) Смоленской области, создать общую базу данных для хранения и обработки градостроительной информации по всем районам Смоленской области и произвести наполнение справочников в созданной базе данных. При этом созданная база данных должна быть полностью совместима с базой данных ИСОГД Смоленского района Смоленской области и города Смоленска. Однако в техническом задании котировочной документации отсутствуют требования к составу и содержанию проектной документации.

В п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе указано, что описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки. Документация о закупке может содержать указание на товарные знаки в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставки которых не являются предметом контракта. При этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов "или эквивалент", за исключением случаев несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, а также

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

Согласно п.6 Извещения о проведении запроса котировок, п. 1.1 Технического задания Приложения № 1 к Извещению о проведении запроса котировок и п. 1.1 проекта контракта заказчиком определен объект закупки «оказание услуг по проектированию и разработке базы данных для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Смоленской области».

Комиссией установлено, что в котировочной документации не определены требования к составу и содержанию проектной документации, являющейся объектом закупки.

Кроме того на заседании комиссии представитель заказчика пояснил, что требования к составу и содержанию проектной документации отсутствуют в Техническом задании по причине того, что разрабатывать ее не требуется, основное требование к исполнителю создать базу данных.

Таким образом, проанализировав вышеуказанное, Комиссия приходит к выводу, что разработанная заказчиком котировочная документация не соответствует предмету закупки, что вводит в заблуждение потенциальных участников закупки и является нарушением п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе.

Кроме того, согласно пояснениям представителей Департамента, предмет закупки не соответствует потребностям заказчика.

2. Второй довод Заявителя сводится к следующему, в п. 3.4 Технического задания установлено, что БД должна позволять загружать и обрабатывать информацию как в части отдельно взятого района области, так и вести обработку интегрированных данных по нескольким районам одновременно. Однако в Техническом задании отсутствуют требования и описания возможных источников поступления информации, форматов данных загружаемых в систему, регламентов загрузки и т.п. Отсутствие описания источников поступления информации в систему и требований к форматам представления информации делает невозможным проектирование и создание структуры базы данных и самих процедур загрузки информации. Кроме того, можно предположить, что п.3.4 в неявном виде требует разработки в рамках оказания услуг не только баз

данных, но и не специфицированной информационной системы.

Заказчик на заседании комиссии пояснил, что в п. 4 Технического задания определен «Состав данных по сущностям». На основании описаний сущностей, указанных в данном пункте, возможно, выполнить создание базы данных.

Комиссия отмечает, что в Техническом задании указан формат базы данных MS SQL Server.

Таким образом, источники и форматы, поступающие в дальнейшем в базу данных информации могут быть любые.

Формирование базы данных должно происходить на основании описании сущностей указанных п. 4 Технического задания.

Следовательно, данная услуга не устанавливает требования к поступлению информации в базу данных из других источников.

Создание информационной системы в рамках данной закупки не требуется.

Соответственно, Комиссия признала данный довод Заявителя необоснованным.

3. Заявитель указывает, что в п.п. 3.5-3.10 указание торговых марок и наименований продуктов без указания фразы «или эквивалент» противоречит положениям ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе. Кроме того, в Техническом задании отсутствуют требования по тиражированию решений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Смоленского района и города Смоленска при проектировании и разработке общей базы данных градостроительной информации Смоленской области.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе заказчик при составлении описания в документации о закупке объекта закупки должен использовать показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающиеся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о

стандартизации, иные требования, связанные 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 п. 3.6 Технического задания установлено, что система управления базами данных (далее - СУБД) - MSSQL Server выбрана по следующим причинам: на основе данной СУБД работают хорошо зарекомендовавшие себя ИСОГД Смоленского района и города Смоленска. Производительность и надежность систем полностью удовлетворяет пользователей.

В Администрациях Смоленской области, Смоленского района и города Смоленска имеются специалисты (администраторы), имеющие навыки и опыт эксплуатации данной СУБД.

Имеются уже развернутые СУБД MS SQL Server в части других региональных информационных систем, что позволит в дальнейшем интегрировать их с ИСОГД Смоленской области.

Кроме того, СУБД MS SQL Server имеет встроенную функциональную возможность интеграции в нее, имеющихся в органах власти градостроительных материалов (схем территориального планирования и правил землепользования и застройки на различные территории Смоленской области) формата MapInfo, а также возможность прямой работы с данными формата MapInfo. Все градостроительные материалы ИСОГД Смоленского района и города Смоленска также выполнены в формате MapInfo.

Комиссия приходит к выводу, что заказчиком в документации установлены конкретные наименования программных продуктов без фраз «или эквивалент» в соответствии п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе.

Следовательно довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

4. В п.3.11 приведено требование о хранении «Не менее 70%

картографической информации должно также храниться в базе данных и позволять многопользовательское редактирование. До 30% картографической информации может храниться на файловом сервере». При этом в Техническом задании (п.5.5) указано, что за исключением справочников «...наполнение БД государственный заказчик осуществляет своими силами в процессе дальнейшей эксплуатации БД». Не ясно - как должно на уровне базы данных или СУБД поддерживаться требование о хранении картографической информации в пропорции 70% на 30%.

Представители заказчика пояснили, что п. 4 Технического задания представлен состав данных по сущностям, которые должны храниться в базе данных. В данных сущностях перечислены и текстовые и графические (картографические) материалы.

База данных должна позволять хранить и обрабатывать не менее 70% из графических (картографических) материалов, а остальные 30 % информации должны храниться на файловом сервере. Так же представители заказчика пояснили, что участник закупки самостоятельно должен выбрать материалы из состава данных по сущности, которые должны храниться в базе данных и материалы, которые должны храниться на файловом сервере.

Комиссией Смоленского УФАС России установлено, что в п. 3.11 Технического задания определено, что не менее 70% картографической информации должно храниться в базе данных и позволять многопользовательское редактирование. До 30% картографической информации может храниться на файловом сервере.

При этом в данном пункте отсутствует указание, какая именно картографическая информация должна составлять 70%, а какая 30%. И в целом отсутствует перечень данных по сущностям.

При таких обстоятельствах участнику закупки не предоставляется возможным определить, как на уровне базы данных должно поддерживаться требование о хранении картографической информации в пропорции 70% на 30%.

Комиссия приходит к выводу, что в данной части описание объекта закупки носит не объективный характер.

5. В п.3.11, 3.19 применяется требование о «комфортном представлении» информации пользователю, при этом не приведены

качественные или количественные характеристики такого определения.

Пунктом 3.11 Технического задания установлено, что база данных должна обеспечивать многопользовательскую комфортную работу в режиме «клиент–сервер» не менее 150 одновременно подключенных пользователей.

Таким образом, в данном пункте определены количественные характеристики определения о «комфортном представлении» информации.

В пункте 3.19 Технического задания указано, что структура базы данных должна связывать все материалы в единую «древовидную» структуру, позволяющую ответственному пользователю самостоятельно менять структуру «дерева».

Данное указание является качественной характеристикой определения о «комфортном представлении» информации.

Следовательно, в документации приведены качественные и количественные характеристики данного определения, довод заявителя не нашел своего подтверждения.

6. Заявитель указывает, что в п.3.13 содержится требование «Добавление, изменение и удаление записей в таблицы должно быть реализовано посредством хранимых процедур, однозначно обеспечивающих целостность данных. При попытке пользователем изменить какой-либо набор данных объекта, должен быть изменен (сохранен) либо весь набор данных целиком, либо не изменено ничего». При этом в п.5.5 приведено требование «Любое другое наполнение БД государственный заказчик осуществляет своими силами в процессе дальнейшей эксплуатации БД с применением любых программных средств». Техническое задание не содержит никаких конкретных требований о наличии программируемого интерфейса (API) у проектируемой БД, позволяющего свободно подключаться из любого приложения и заносить информацию в БД с использованием хранимых процедур. Кроме того, в п.7.3 приведено требование о наличии в каждой таблице служебных полей для хранения даты и времени последнего изменения данных, а также пользователя, выполнившего эти изменения. Но тогда, без описания интерфейса подключения к проектируемой БД, это вступает в противоречие с требованиями п.5.5 о возможности занесения информации в БД из «любого программного обеспечения», которое

может ничего не знать о служебных полях и правилах их заполнения.

Представители заказчика пояснили, что разработка или использование какого-либо другого программного интерфейса (программы, средств) в дальнейшей работе с базой данных, наполнению разрабатываемой базы данных не входит в данную услугу, поэтому и не описывается, а управление данными разрабатываемой базы данных с помощью любых программных средств в дальнейшем выполнялось только через встроенный в СУБД MS SQL Server механизм «хранимых процедур», что обеспечивает повышенную надежность при обработке данных.

В п. 3.7 Технического задания указано, что созданная база данных должна быть установлена исполнителем на предоставленный заказчиком сервер под управлением операционной системы Windows с установленным программным обеспечением СУБД MS SQL Server версии не ниже 2000.

Следовательно, довод заявителя о том, что Техническое задание не содержит никаких конкретных требований о наличии программируемого интерфейса у проектированной базы данных, является необоснованным.

7. В п.4.2, приводится состав данных сущности «Адресный план» отдельно для графических данных (слоев) и атрибутивных и семантических данных. При этом не ясно различие в терминологии «атрибутивные» и «семантические» данные, не ясно какие данные относятся к «атрибутивным», какие к «семантическим», и как эти данные соотносятся с перечисленными выше графическими слоями. В этом же пункте приведено требование «БД должна позволять вести поиск любого адресного объекта» без указания, что такое адресный объект в составе сущности Адресный план, что из приведенного состава данных относится к описанию адресного объекта, нужно ли в структуре проектируемой БД предусматривать хранение сущности «Адресный объект» и т.п. Не указаны требования к механизму задания поисковых условий и механизмам отображения результатов поиска (в табличном виде, на карте и т.п.).

Понятие атрибутивных и семантических данных для разработчиков баз данных являются общепринятыми и общедоступными понятиями.

Атрибутивные данные - это качественные или количественные характеристики пространственных объектов, выражающиеся, как правило, в алфавитно-цифровом виде.

Семантические данные – это только количественные характеристики, выражающиеся, только в цифровом виде.

Следовательно, атрибутивные данные включает в себя понятие семантические данные.

Таким образом, довод Заявителя об отсутствии различий в терминологии «атрибутивных» и «семантических» данных не нашел своего подтверждения.

8. Заявитель указывает, что в п.4.4 Технического задания приведено требование к составу данных сущности «Градостроительные дела и документы». В то же время данный пункт содержит требование о хранении и обработке всей «необходимой информации для автоматизированной подготовки разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию» - таким образом из текста данного пункта не ясно, какой состав информации должен быть принят во внимание при проектировании и создании базы данных, относится ли эта информация только к сущности «Градостроительные дела и документы», либо должна поступать из связанных сущностей.

Представители заказчика на заседании Комиссии пояснили, что действующие формы разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию являются открытыми и общедоступными.

Следовательно, требование о том, что база данных должна позволять хранить и обрабатывать всю информацию для подготовки указанных разрешений вполне может быть выполнено.

Комиссия Смоленского УФАС приходит к выводу, что из Технического задания участнику закупки не представляется возможно определить какую именно информацию должна позволять обрабатывать база данных для подготовки разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию.

Статьями 51 и 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации определен порядок подготовки и выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию.

Данными статьями предусмотрен перечень документов необходимых для подготовки указанных разрешений.

Таким образом, п. 4.4 Технического задания носит необъективный характер в части описания информации для подготовки выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в

эксплуатацию.

9. В п.4.6, при перечислении состава данных нарушена логика структуры информации - сущность (документ) «Правила землепользования и застройки» содержит перечень территориальных зон, которые, в свою очередь, содержат градостроительный регламент по каждой зоне (в соответствии с положениями ст.36 Градостроительного кодекса) - в Техническом задании у сущности «Правила землепользования и застройки» на одном уровне представлен атрибут «Описание территориальной зоны» и атрибут «Градостроительные регламенты». При этом ниже пункт содержит требование «БД должна позволять размещать материалы в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ».

Комиссия не согласна с данным доводом заявителя по следующим основаниям.

Пункт 4.6 не содержит перечень территориальных зон, а содержит состав данных по правилам землепользования и застройки.

Территориальные зоны это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Соответственно атрибут «Описание территориальной зоны» и атрибут «Градостроительные регламенты» и должны находится на одном уровне.

10. В п.5.3. приведено требование о соответствии Федеральной информационной адресной системе (далее – ФИАС) справочников населенных пунктов. Однако ФИАС не содержит отдельных справочников населенных пунктов - в ее структуре предусмотрено хранение информации об объектах адресации, в том числе населенных пунктов различных уровней подчинения в привязке к структуре учитываемого адреса. Таким образом, требование пункта 5.3. не ясно.

Техническое задание не содержит требований по загрузке отдельных справочников населенных пунктов из ФИАС в базу данных, а указывает на то, что наполнение базовых справочников из п. 5.2. Технического задания должно соответствовать ФИАС.

Следовательно, заказчику не требуются отдельные справочники населенных пунктов по наполняемости базы данных, а требуется тот

перечень, который уже содержит ФИАС, довод Заявителя необоснованный.

11. Требования п.6.1-6.5 подразумевают знание участником закупки структуры базы данных ИСОГД Смоленского района. В противном случае невозможно оценить трудозатраты на выполнение этих требований при проектировании и создании общей базы данных Смоленской области, что может привести к не выполнению обязательств по

контракту. В техническом задании и в Конкурсной документации отсутствуют сведения о структуре БД ИСОГД Смоленского района, а также сведения о наличии у Заказчика юридически значимой возможности предоставления такой информации. Кроме того, срок исполнения контракта, указанный в п.9 Извещения (10 календарных дней с даты подписания контракта) и отсутствие информации о структуре БД ИСОГД Смоленского района, с которой требуется автоматическая интеграция можно расценивать как ограничение конкуренции и предоставление привилегий одному из участников закупки, что является грубым нарушением действующего законодательства в сфере закупок.

Представители заказчика пояснили, что максимальный объем трудозатрат определен в Техническом задании, описаниях сущностей базы данных.

Структура базы данных Смоленского района будет представлена победителю электронного аукциона после заключения контракта.

Комиссия считает, что срок оказания услуг в течение 10 календарных дней с даты подписания контракта, указанный в п.9 Извещения о проведении запроса котировок и отсутствие информации о структуре БД ИСОГД Смоленского района может привести к ограничению количества участников закупки.

Из Технического задания невозможно определить состав и объем интегрируемой информации из БД ИСОГД Смоленского района до заключения контракта.

Таким образом, изучив все материалы по жалобе, руководствуясь ст. 106 Закона о контрактной системе Комиссия Смоленского УФАС России по контролю в сфере закупок

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «НЕОЛАНТ Запад» на положения котировочной документации на право заключить государственный контракт на оказание услуг по проектированию и разработке базы данных для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) Смоленской области (извещение [№ 0163200000317005381](#)) обоснованной.

2. Признать в действиях государственного заказчика нарушения п. 1 ч.1 ст. 33 Закона о контрактной системе.

3. Выдать государственному заказчику - Департаменту Смоленской области по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, уполномоченному органу - Главному управлению Смоленской области по регулированию контрактной системы Предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе.

В соответствии с ч.9 ст.106 Закона о контрактной системе решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы по существу, может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с даты его принятия.