

РЕШЕНИЕ

по делу № 333-16-Т о нарушении законодательства Российской Федерации о
контрактной системе в сфере закупок

20.09.2016

г. Белгород

Комиссия Белгородского УФАС России по контролю в сфере закупок, созданная в соответствии с приказом Белгородского УФАС России от 09.09.2016 № 268 «О создании комиссии по контролю в сфере закупок для рассмотрения жалобы ООО «Финансовый консультант» (далее – Комиссия), при участии представителей заказчика – Департамента финансов и бюджетной политики Белгородской области, уполномоченного органа – Управления государственного заказа и лицензирования Белгородской области, заявителя – ООО «Финансовый консультант», рассмотрев материалы дела № 333-16-Т по жалобе ООО «Финансовый консультант» на положения документации открытого конкурса на выполнение технологических работ по модернизации централизованной информационно-технической платформы для автоматизации процессов хранения, обработки данных и получения оперативной информации об исполнении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на базе автоматизированной системы управления общественными финансами «АЦК-Финансы», установленной в Департаменте финансов и бюджетной политики Белгородской области, с передачей неисключительных прав на необходимое программное обеспечение (закупка № 0126200000416002537) (далее – Открытый конкурс), проведя внеплановую проверку в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 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),

УСТАНОВИЛА:

В Белгородское УФАС России поступила жалоба ООО «Финансовый консультант» (далее – Заявитель) на положения документации Открытого конкурса.

Из жалобы следует, что документация Открытого конкурса не соответствует требованиям ст. 33 Закона о контрактной системе, а именно:

1. Требование документации Открытого конкурса о необходимости обеспечить соблюдение принципа сквозного документооборота без описания существующего документооборота в централизованной информационно-технической платформе для автоматизации процессов хранения, обработки данных и получения

оперативной информации об исполнении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований реализованная на базе программы для ЭВМ «Система автоматизации финансово-казначейских органов – Автоматизированный Центр Контроля исполнения бюджета» («АЦК-Финансы») (**далее - Система**), установленной у Заказчика, нарушает правило описания объекта закупки и не позволяет сделать вывод о возможности исполнения контракта.

2. В Техническом задании документации Открытого конкурса отсутствует описание статусной модели, используемой в Системе Заказчика, что не позволяет на стадии подачи заявок определить возможность исполнения контракта.

3. В документации Открытого конкурса отсутствует перечень учреждений и количество пользователей, подключаемых к модернизированной системе, что не позволяет участникам конкурса осуществить расчет трудозатрат и формирование ценовой политики.

4. Пункты 4.1.2.1 и 4.1.3 Технического задания документация Открытого конкурса не содержат исчерпывающего описания требований к результату выполнения работ, что на этапе подачи заявок препятствует оценке возможности исполнения контракта;

5. В документации Открытого конкурса отсутствует срок согласования заказчиком частного технического задания, предоставляемого исполнителем по результатам этапа «Обследование» по контракту, что может повлечь нарушение сроков исполнения всего контракта.

6. В документации Открытого конкурса отсутствует исчерпывающая информация, необходимая для обеспечения взаимодействия и осуществления адаптации внешних систем с системой, установленной на ЭВМ у заказчика, что исключает объективную оценку возможности исполнения контракта.

7. Согласно плану-графику заказчика № 44201601262000003001 срок выполнения работ предусмотрен в течение 75 дней. При проведении Открытого конкурса заказчиком были внесены изменения в конкурсную документацию, согласно которым, среди прочего, срок выполнения работ был снижен до 60 дней, что является нарушением ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе.

8. В связи с тем, что при внесении заказчиком изменений в конкурсную документацию были, среди прочего, уменьшен срок выполнения работ, изменены объем и виды работ, изменению подлежит и начальная (максимальная) цена контракта.

9. Указание в документации Открытого конкурса об отсутствии у заказчика права на декомпиляцию в связи с выполнением работ по объекту закупки является некорректным, противоречащим объекту закупки и Гражданскому кодексу Российской Федерации.

При рассмотрении дела представитель Заявителя поддержала доводы, изложенные в жалобе.

Заказчик - Департамент финансов и бюджетной политики Белгородской области (**далее - Заказчик**) с доводами жалобы не согласился, представил возражение на указанную жалобу, считает доводы Заявителя несостоятельными, жалобу

необоснованной и не подлежащей удовлетворению.

При рассмотрении дела представители Заказчика поддержали доводы, изложенные в возражении, считают жалобу необоснованной. Сообщили, что документация Открытого конкурса была разработана в соответствии с положениями действующего законодательства Российской Федерации о контрактной системе и с учетом потребностей Заказчика.

Пояснили, что в целях выполнения положений Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р, а также Постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», Департамент финансов и бюджетной политики Белгородской области является участником пилотной группы при проведении мероприятий по формированию и представлению бюджетной отчетности в системе «Электронный бюджет». В связи с чем, основной целью закупки является расширение возможностей имеющейся электронной системы «АЦК-Финансы».

Уполномоченный орган – Управление государственного заказа и лицензирования Белгородской области считает жалобу ООО «Финансовый консультант» необоснованной, представил возражение на жалобу.

При рассмотрении дела представитель уполномоченного органа поддержала доводы, изложенные в возражениях Заказчика и уполномоченного органа.

Комиссия, рассмотрев жалобу ООО «Финансовый консультант», заслушав доводы участвующих лиц, проведя в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе внеплановую проверку, приходит к следующим выводам.

На официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru 25.08.2016 размещены извещение и документация Открытого конкурса.

Объект закупки – выполнение технологических работ по модернизации централизованной информационно-технической платформы для автоматизации процессов хранения, обработки данных и получения оперативной информации об исполнении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на базе автоматизированной системы управления общественными финансами «АЦК-Финансы», установленной в Департаменте финансов и бюджетной политики Белгородской области, с передачей неисключительных прав на необходимое программное обеспечение.

Начальная (максимальная) цена контракта – 14 490 000,00 рублей.

На момент рассмотрения жалобы ООО «Финансовый консультант» контракт по результатам Открытого конкурса не заключен.

Доводы Заявителя, содержащиеся в жалобе, Комиссия считает необоснованными по следующим основаниям.

1. В силу п. 1 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со [статьей 33](#) Закона контрактной системе, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе описание объекта закупки должно носить объективный характер. 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 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.

В соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона о контрактной системе документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в [части 1](#) статьи 33 Закона о контрактной системе, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям.

Описание объекта закупки приведены в Приложении №1 «Техническое задание» документации Открытого конкурса (**далее – Техническое задание**).

В соответствии с пп. 1 п. 4.1.1 Технического задания в рамках проводимых технологических работ по модернизации функциональных характеристик Системы в части формирования технологии автоматизации процессов учета обязательств требуется реализация обеспечения автоматизации выполнения, среди прочего, поддержки принципа сквозных процессов, обеспечивающих регистрацию и учет обязательств, со следующей организацией:

- все документы по обязательствам должны регистрироваться строго последовательно, при этом каждый последующий документ должен контролироваться на параметры и движения предыдущих документов;
- регистрация документов в Системе должна быть связанной цепочкой процессов на основе принятого обязательства.

Согласно пп. 2.4 п. 4.1.1 Технического задания требуется организовать сквозной документооборот между модернизированной Системой с «АЦК-Планирование» и «АЦК-Госзаказ» по следующим документам:

- ПФХД (показатели поступлений и выплат плана ФХД);
- Документы основания для регистрации обязательств (Договор, Соглашение о порядке и условиях предоставления субсидий, Сведения об обязательстве и договоре БУ/АУ, Сведения об обязательствах и договоре БУ/АУ);
- Заявки на закупку;

- Документы основания для регистрации бюджетных обязательств (Договоры/контракты);
- Информация о произведенной оплате;
- Поступления товаров, работ (услуг).

При рассмотрении дела представители Заказчика пояснили, что в существующей Системе сквозной процесс документооборота не реализован и как следствие отсутствует его схема и описание.

Реализация процесса обеспечения автоматизации выполнения поддержки принципов сквозных процессов, включая формирование принципиальной схемы сквозного документооборота, является обязательством исполнителя в рамках выполнения работ по контракту. Для разработки сквозного документооборота Техническое задание содержит исчерпывающую информацию, включая перечень документов, которые должны участвовать в организации сквозного документооборота.

При рассмотрении дела представителем Заявителя не представлено доказательств, свидетельствующих о том, что описание объекта закупки документации Открытого конкурса не позволяет исполнителю сделать вывод о возможности исполнения контракта.

На основании вышеизложенного, а также с учетом того, что Комиссия не обладает специальными техническими познаниями в исследуемой части, Комиссия не находит оснований для вывода об обоснованности доводов ООО «Финансовый консультант» в части отсутствия в документации Открытого конкурса исчерпывающего описания имеющегося документооборота в Системе Заказчика.

2. В соответствии с пп. 1 п. 4.1.1 Технического задания в рамках проводимых технологических работ по модернизации функциональных характеристик Системы в части формирования технологии автоматизации процессов учета обязательств требуется реализация обеспечения автоматизации выполнения, среди прочего, возможности обеспечения обработки ЭД с условием, что реализация статусной модели должна соответствовать используемой в «АЦК-Финансы».

При рассмотрении дела представители Заказчика пояснили, что в рамках проведения технологических работ по модернизации Системы необходимо не разрабатывать новую статусную модель, а сохранить используемую в настоящее время. Выполнение указанного требования не является требованием к реализации нового функционала, а определяет только необходимость использования существующего функционала Системы.

Доказательств того, что для принятия решения о подаче заявки на участие в Открытом конкурсе необходимо наличие описания имеющейся в Системе Заказчика статусной модели, Заявителем не представлено.

При таких обстоятельствах, довод жалобы о невозможности на стадии подачи заявок определить возможность исполнения контракта ввиду отсутствия описания статусной модели, используемой в Системе Заказчика, признан Комиссией необоснованным.

3. В соответствии с п. 3 Технического задания в рамках работ должны быть произведены работы по подключению к модернизированной Системе учреждений следующих муниципальных образований:

- город Белгород Белгородской области (43 учреждения);

- Старооскольский городской округ Белгородской области (53 учреждения).

Согласно п. 1.3 Технического задания работы могут проводиться как по месту расположения Заказчика, так и по месту расположения исполнителя с использованием средств телекоммуникаций и удаленного доступа.

Из пояснений Заказчика также следует, что предусмотренная Техническим заданием возможность проведения исполнителем работ в удаленном режиме не требует установления конкретного числа пользователей и позволяет участникам конкурса осуществить расчет трудозатрат и формирование ценовой политики.

Доказательств, опровергающих довод Заказчика, Заявителем не представлено.

Комиссия приходит к выводу о необоснованности довода жалобы, в части невозможности участникам конкурса осуществить расчет трудозатрат и формирование ценовой политики.

4. В п. 4.1.2.1 Технического задания установлены требования к разделам модернизированной Системы в части функционала «Бухгалтерский учет ОСГУ». Детализация указанных требований в рамках бухгалтерского учета ОСГУ должна быть определена в частном техническом задании.

В п. 4.1.3 Технического задания установлены требования к функциональным возможностям Системы в рамках управления персоналом. Детализация указанных требований в части управления персоналом должна быть определена в частном техническом задании.

При рассмотрении дела, представители Заказчика пояснили, что в пунктах 4.1.2.1 и п. 4.1.3 Технического задания указан исчерпывающий перечень требований к функционалу Системы, который должен реализовать исполнитель в рамках проводимых работ по модернизации Системы. Представитель Заказчика пояснил, что специалисту в сфере создания программных продуктов для ЭВМ для выполнения работ по модернизации Системы достаточно информации, указанной в Техническом задании.

Доказательств обратного Заявителем при рассмотрении дела не представлено.

На основании изложенного, с учетом имеющихся в материалах дела доказательств, Комиссия признала довод жалобы об отсутствии в документации Открытого конкурса необходимого описания требований к результату выполнения работ по модернизации Системы необоснованным.

5. В соответствии с п. 5.2.1 Технического задания по результатам обследования исполнитель должен разработать и предоставить Заказчику отчет об обследовании и частное техническое задание.

В свою очередь Заказчик в рамках выполнения работ по этапу «Обследование»

обязуется, в том числе согласовать предоставленное исполнителем частное техническое задание.

Согласно ч. 2 ст. 314 Гражданского кодекса Российской Федерации в случаях, когда обязательство не предусматривает срок его исполнения и не содержит условия, позволяющие определить этот срок, а равно и в случаях, когда срок исполнения обязательства определен моментом востребования, обязательство должно быть исполнено в течение семи дней со дня предъявления кредитором требования о его исполнении, если обязанность исполнения в другой срок не предусмотрена законом, иными правовыми актами, условиями обязательства или не вытекает из обычаев либо существа обязательства. При непредъявлении кредитором в разумный срок требования об исполнении такого обязательства должник вправе потребовать от кредитора принять исполнение, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами, условиями обязательства или не явствует из обычаев либо существа обязательства.

Таким образом, довод жалобы о том, что отсутствие в конкурсной документации срока согласования Заказчиком частного технического задания препятствует исполнению контракта, признан Комиссией необоснованным.

6. В соответствии с пп. 2 п. 4.1.1 Технического задания в рамках проводимых технологических работ по модернизации функциональных характеристик Системы в части формирования технологии автоматизации процессов учета обязательств требуется адаптация механизмов обмена данными в Системе в части реализуемого в рамках модернизации функционала с «АЦК-Планирование» и «АЦК-Госзаказ» для обеспечения взаимодействия в интерактивном (Online) режиме с откликом о проверке и обработке документов.

Из возражений Заказчика от 15.09.2016 № 5-05-02-04/2454 следует, что требования Технического задания подразумевают проведение работ в части адаптации механизма интеграции на стороне установленной Системы (адаптация существующего функционала в указанной части), объем которых может быть определен только исполнителем на этапе «Обследование». Возможности Системы по взаимодействию с внешними информационными системами не влияют на выполнение работ по адаптации существующих интеграционных механизмов обмена данными в Системе в части реализуемого в рамках модернизации функционала с «АЦК-Планирование» и «АЦК-Госзаказ».

При рассмотрении дела представители Заказчика, в том числе технический специалист в области работы Системы Заказчика, пояснили, что в Техническом задании содержится исчерпывающая информация о характеристиках объекта закупки, которой достаточно для выполнения необходимых работ.

Принимая во внимание пояснения Заказчика, а также с учетом того, что Комиссия не обладает специальными познаниями по указанному объекту закупки, Комиссия не находит оснований для вывода об обоснованности доводов ООО «Финансовый консультант» в части отсутствия в Техническом задании необходимой информации для оценки возможности исполнения контракта.

7. Заказчиком 09.09.2016, среди прочего, в п. 5.2 Технического задания (таблица №4) были внесены изменения по сроку выполнения работ, который был снижен в новой редакции документации Открытого конкурса с 75 дней до 60 дней.

Исходя из плана-графика № 44201601262000003001, размещенного Заказчиком в ЕИС, периодичность выполнения работ по данной закупке – в течение 75 календарных дней.

Согласно ч. 6 ст. 65 Закона о контрактной системе заказчик по собственной инициативе или в соответствии с поступившим запросом о даче разъяснений положений документации об электронном аукционе вправе принять решение о внесении изменений в документацию о таком аукционе не позднее чем за два дня до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе. Изменение объекта закупки и увеличение размера обеспечения данных заявок не допускаются.

В соответствии с ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе заказчики осуществляют закупки в соответствии с информацией, включенной в планы-графики в соответствии с [частью 3](#) настоящей статьи.

Согласно примечанию к ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе указанная норма вступает в силу с 01 января 2017 года.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 112 Закона о контрактной системе заказчики размещают в единой информационной системе планы-графики размещения заказов на 2014 - 2016 годы по правилам, действовавшим до дня вступления в силу Закона о контрактной системе.

Исходя из изложенного, довод Заявителя о нарушении Заказчиком ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе является необоснованным.

8. Согласно ч. 1 ст. 22 Закона о контрактной системе начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;
- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

В силу ч. 12 ст. 22 Закона о контрактной системе в случае невозможности применения для определения начальной (максимальной) цены контракта методов, указанных в [части 1](#) настоящей статьи, заказчик вправе применить иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.

Согласно приложению № 3 к документации Открытого конкурса «Обоснование начальной (максимальной) цены контракта» Н(М)ЦК определена Заказчиком методом сопоставления рыночных цен с лимитами бюджетных обязательств.

Заявителем не представлено доказательств, указывающих, что при внесении изменений в конкурсную документацию Заказчиком были изменены объемы и виды работ.

Представители Заказчика сообщили, что объемы и виды работ остались неизменными.

Кроме того, исходя из ч. 3 ст. 99 Закона о контрактной системе, ФАС России осуществляет контроль в сфере закупок, за исключением контроля, предусмотренного частями 5, 8 и 10 ст. 99 Закона о контрактной системе.

Согласно ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе контроль за соблюдением требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта осуществляют органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, соблюдение заказчиком требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта не относится к полномочиям ФАС России.

Данная позиция отображена в письме ФАС России от 13.01.2016 № ИА/699/16 «По вопросу о проведении проверки действий заказчика при планировании закупок и обосновании начальной (максимальной) цены контракта».

9. В соответствии с ч. 3 Технического задания Заказчик располагает правом на использование функционала Системы на условиях простой (неисключительной) лицензии. В отношении Системы Заказчик в т.ч. не имеет права на обратное проектирование, вскрытие технологии, декомпиляцию и дизассемблирование, модификацию, а также разработку производных модулей, подсистем и других систем с использованием Системы, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Согласно ч. 3 ст. 1280 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, правомерно владеющее экземпляром программы для ЭВМ, вправе без согласия правообладателя и без выплаты дополнительного вознаграждения воспроизвести и преобразовать объектный код в исходный текст (декомпилировать программу для ЭВМ) или поручить иным лицам осуществить эти действия, если они необходимы для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной этим лицом программы для ЭВМ с другими программами, которые могут взаимодействовать с декомпилируемой программой, при соблюдении следующих условий:

1) информация, необходимая для достижения способности к взаимодействию, ранее не была доступна этому лицу из других источников;

2) указанные действия осуществляются в отношении только тех частей декомпилируемой программы для ЭВМ, которые необходимы для достижения способности к взаимодействию;

3) информация, полученная в результате декомпилирования, может использоваться лишь для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной программы для ЭВМ с другими программами, не может передаваться иным лицам, за исключением случаев, когда это необходимо для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной

программы для ЭВМ с другими программами, а также не может использоваться для разработки программы для ЭВМ, по своему виду существенно схожей с декомпилируемой программой для ЭВМ, или для осуществления другого действия, нарушающего исключительное право на программу для ЭВМ.

Исходя из ч. 4 ст. 1280 Гражданского кодекса Российской Федерации применение положений, предусмотренных настоящей статьей, не должно противоречить обычному использованию программы для ЭВМ или базы данных и не должно ущемлять необоснованным образом законные интересы автора или иного правообладателя.

Доказательств того, что исполнение контракта возможно только путем декомпиляции, Заявителем не представлено.

С учетом вышеизложенного, довод Заявителя о неправомерном указании в Техническом задании об отсутствии у заказчика права на декомпиляцию, за исключением случаев, предусмотренных законом, является необоснованным.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьями 99 и 106 Закона о контрактной системе, Комиссия

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО «Финансовый консультант» необоснованной.

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

Председатель Комиссии:

Члены Комиссии: