

РЕШЕНИЕ

Дата принятия: 20 июля 2012 года

город

Иваново

Дата изготовления: 25 июля 2012 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по контролю в сфере размещения заказов (далее – Комиссия Ивановского УФАС России) в составе: <...> ,

при участии начальника Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области (далее - уполномоченный орган) <...> (служебное удостоверение от 05.08.2011), заместителя начальника Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области <...> (доверенность № 1955 от 18.07.2012); представителя Департамента здравоохранения Ивановской области (далее – Заказчик) <...> (доверенность от 10.07.2012 № 5571), представителя общества с ограниченной ответственностью «Колорадо» (далее – ООО «Колорадо», Заявитель, Общество) <...> (доверенность от 18.07.2012 № 2),

у с т а н о в и л а:

13.07.2012 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области поступила жалоба ООО «Колорадо» на действия заказчика – Департамента здравоохранения Ивановской области при размещении государственного заказа путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации здравоохранения Ивановской области на 2011-2012 годы (далее – размещение государственного заказа). Заявитель считает, что конкурсная документация на проведение рассматриваемых торгов была разработана с нарушениями Федерального закона от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов): 1) незаконно в один лот объединены создание линий связи; поставка и установка компьютерного, телекоммуникационного оборудования, криптомаршрутизаторов и выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации здравоохранения Ивановской области на 2011-2012 годы; 2) объединение в один лот видов работ на которые требуется лицензия и работ, не требующих лицензии, работ, предполагающих наличие разных видов лицензии – ограничивает круг участников данного размещения государственного заказа. Представители заказчика в своем возражении указали, что не согласны с доводами заявителя, так как нарушений при размещении заказа допущено не было.

В проекте государственного контракта указано: «Итогом работ является создание информационной системы в Учреждениях и их объединение в единую информационную систему на базе Регионального центра обработки данных Департамента здравоохранения Ивановской области».

Предметом заказа является «внедрение современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области», а не создание кабельных линий

связи или поставки отдельных товаров, оборудования. В рамках создания и внедрения указанной информационной системы организация каналов связи является неотъемлемой, функционально и технологически связанной процедурой и не может быть осуществлено отдельно без ущерба для конечного результата. Обеспечить организацию обмена данными между информационными системами и Региональным центром обработки данных Департамента здравоохранения Ивановской области (далее - РЦОД) без организации каналов связи между РЦОД и Учреждениями невозможно, в связи с этим работы по организации каналов связи технологически и функционально связаны с выполнением работ по внедрению информационных систем в Ивановской области.

В п. 1.3. Технического задания указано, что линии связи подключаются «к телекоммуникационным центрам Провайдера, осуществляющим передачу данных по протоколу TCP/IP», который и является оператором связи, предоставляет услуги по передаче данных и имеет соответствующие лицензии.

Согласно конкретной документации на Исполнителя не возлагаются обязанности оператора на предоставление услуг по передаче данных, а организация каналов связи, осуществляемая исполнителем, не приводит к возложению на него функций оператора связи и необходимости иметь соответствующую лицензию.

Рассмотрев представленные заявителем, заказчиком и уполномоченным органом документы, заслушав представителей лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, проведя внеплановую проверку в соответствии с частью 5 статьи 17 Закона о размещении заказов, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

08.06.2012 на официальном сайте Российской Федерации (www.zakupki.gov.ru) в сети «Интернет» было размещено извещение № 0133200001712000532 о размещении государственного заказа путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации здравоохранения Ивановской области на 2011-2012 годы, а также конкурсная документация. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о размещении заказов размещение заказа может осуществляться:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона о размещении заказов размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, которые соответственно производятся, выполняются, оказываются не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, осуществляется путем проведения аукциона. Перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляются путем проведения аукциона, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Заявитель полагает, что в конкурсной документации объединены технологически и функционально не связанные виды работ: создание линий связи; поставка и установка компьютерного, телекоммуникационного оборудования,

криптомаршрутизаторов и выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области, тем самым созданы преимущественные условия в торгах лицу, в чьей собственности находятся каналы связи.

Комиссия Ивановского УФАС России не может принять указанные доводы в качестве обоснованных по следующим основаниям.

В соответствии с частью 2.1 ст. 10 Закона о размещении заказов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг путем проведения торгов могут выделяться лоты.

Законом о размещении заказов как таковой порядок формирования лотов для проведения торгов не регулируется. По смыслу норм указанного закона заказчик самостоятельно принимает решение в отношении предмета размещаемого заказа.

Единственное ограничение возможности включения в состав лота (предмета государственного (муниципального) контракта, заключаемого с его победителем) различных товаров, работ, услуг устанавливает ч. 3 ст. 22 Закона о размещении заказов, в соответствии с которой конкурсная документация не должна содержать указание на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товару, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа.

Тем не менее, любые требования к товару, информации, работам, услугам влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа, так как всегда будут лица, неспособные исполнить контракт на указанных условиях в силу естественных и объективных причин (например, отсутствие среди торговых предложений конкретного лица именно того товара, который нужен заказчику и т.п.).

В связи с изложенным, требования ч. 3 ст. 22 Закона о размещении заказов необходимо толковать и применять исходя из принципов разумности и целесообразности, а также в соотношении с запретом, установленным ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

В соответствии с ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

Таким образом, формируя лоты, заказчику необходимо учитывать технологическую и функциональную связь включаемых в них товаров, работ и услуг, чтобы не допустить незаконного ограничения круга возможных участников размещения заказа.

Комиссия Ивановского УФАС России не обладает специальными техническими знаниями в области выполнения работ, заявленных в предмете рассматриваемого заказа, в связи с чем, вынуждена при оценке обстоятельств использовать лишь те доказательства, что представлены лицами на рассмотрение.

Представители заказчика пояснили, что во исполнение постановления Правительства Ивановской области от 22.02.2011 № 28-п «О Программе модернизации здравоохранения Ивановской области на 2011 — 2012 годы», в

целях внедрения современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации в 52 учреждениях здравоохранения Ивановской области в срок до декабря 2012 года необходимо реализовать комплекс мероприятий, наименование, объем, и финансирование которых согласованы и утверждены в Минздравсоцразвития России и Федеральном фонде обязательного медицинского страхования (далее — ФФ ОМС).

Мероприятие 1.1. «Персонифицированный учет оказания медицинских услуг, возможность ведения электронной медицинской карты».

Мероприятие 1.2. «Запись к врачу в электронном виде»;

Мероприятие 1.3. «Обмен телемедицинскими данными, внедрение систем электронного документооборота»

Мероприятие 2.1. «Ведение единого регистра м»

Мероприятие 2.2. «Ведение электронного учреждения»

Мероприятие 2.3. «Ведение паспорта здравоохранения субъекта Российской Федерации»

Успешная реализация вышеуказанных мероприятий в кратчайшие сроки с целью создания единого информационного пространства на территории Ивановской области, обеспечения единого централизованного управления каждым из 52 субъектов создаваемой информационной системы, обеспечения защиты персонифицированной информации, хранящейся и передающейся в электронной форме, одновременного обучения сотрудников 52 учреждений здравоохранения в части администрирования медицинской информационной системы (далее — МИС), использования ее функциональных возможностей и работе с компонентами МИС, возможна только при одновременном выполнении единого комплекса взаимосвязанных работ:

1. Разработки проектных решений для каждого из 52 учреждений здравоохранения Ивановской области (далее — Учреждения), включенных в Программу по организации каналов связи и локальной вычислительной сети;
2. Организации каналов связи, которые обеспечивают связь Учреждений с телекоммуникационными центрами регионального провайдера сети Интернет;
3. Организации локальной вычислительной сети Учреждений;
4. Поставки в Учреждения компьютерного, телекоммуникационного оборудования (активного и пассивного) и криптомаршрутизаторов защиты внешних каналов связи, а также монтаж, настройка и внедрение оборудования;
5. Поставки и внедрении компонентов регионального программного обеспечения медицинской информационной системы в Учреждения и в Региональный центр обработки данных Департамента здравоохранения Ивановской области (далее — РЦОД);
6. Поставки и внедрении компонентов телемедицинских консультаций, указанных в техническом задании, Учреждениям;
7. Защиты персональных данных.

Выполненные работы в строгом соответствии с наименованиями мероприятий, утвержденных Программой модернизации, будут приниматься в соответствии с графиком выполнения работ — приложением к государственному контракту на выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации и оплачиваться в случае выполнения всех необходимых работ и при успешном внедрении современных информационных систем по каждому Учреждению в полном объеме.

Данные о сроках начала и окончания выполнения мероприятий в каждом из 52

Учреждений, а так же сведения об израсходованных средствах по мероприятиям, а не по отдельным работам и поставкам оборудования, Департамент здравоохранения Ивановской области ежемесячно предоставляет в Министерство здравоохранения Российской Федерации и ФФ ОМС в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30.12.2010 № 1240н «Об утверждении Порядка и формы предоставления отчетности о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и программ модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь».

Из указанной информации следует, что Постановлением Правительства Ивановской области № 28-п разработаны и утверждены комплексные мероприятия, направленные на реализацию Программы. Одним из базовых направлений является «внедрение современных информационных систем в сфере здравоохранения», включающее в себя, в том числе, приобретение, монтаж, введение в эксплуатацию необходимого оборудования, налаживание централизованных и локальных коммуникаций внутри единой информационной системы, успешное создание и функционирование которой невозможно без закупленного и надлежащим образом настроенного оборудования.

Выполняя требования Правительства Ивановской области и ФОМС, а также в целях повышения качества работ и расширения возможностей информационных систем, Заказчик определил основным итогом работ создание информационной системы в Учреждениях и их объединение в единую информационную систему на базе Регионального центра обработки данных Департамента здравоохранения Ивановской области.

Заказчик в проекте контракта в разделе 6 «Порядок приемки работ» указал:

1. Информационная система Учреждения сдается и принимается Учреждением промежуточным актом, т.е. принимается и ставится на баланс как единый и неделимый объект основных средств.

2. Информационная система в сфере здравоохранения Ивановской области, объединяющая информационные системы Учреждений и РЦОД, сдается и принимается Заказчиком по Акту приемки-сдачи работ по контракту единым объектом, т.е. после настройки и оптимизации параметров каналов связи, настройки работы всех информационных систем с РЦОД, проверки настроек и работы региональных компонентов МИС и так далее.

Информационная система в Учреждении должна быть функционально законченным объектом, который обеспечивает пользователям информационной системы возможности:

- работы с медицинскими базами с персонального рабочего места;
- обмена медицинскими данными с Региональной базой данных в РЦОД;
- обмена телемедицинскими данными с использованием РЦОД;
- обмена электронными документами и т.п.
- защиты персональных данных при работе с медицинскими базами данных как внутри Учреждения, так и при обращении к РЦОД.
- возможности обращения к федеральным информационным медицинским системам.

Функционально законченные объекты — информационные системы в Учреждениях и информационная система в сфере здравоохранения должны иметь в своем составе объекты:

- каналы связи, предназначенные для обмена данными информационных систем Учреждения с РЦОД;
- систему защиты персональных данных, которая включает в себя защиту

персональных данных, курсирующих в локальной вычислительной сети Учреждения, на основе аппаратных средств и защиту персональных данных, курсирующих по внешней сети (по каналам связи), на основе устройств шифрования;

- систему хранения и обработки базы данных в Учреждении на основе сервера базы данных и компонентов МИС;
- систему, обеспечивающую доступ к базе данных Учреждения и Региональной базе данных с рабочего места пользователя,
- систему, обеспечивающую пользователям доступ к базе данных Учреждения на основе локальной вычислительной сети, включающий структурированную кабельную сеть и компьютеры пользователей;
- возможность использования средств системы пользователями, обученными работе с базой данных Учреждения и с правилами обмена данными с Региональной базой данных.

Каналы связи являются необходимым компонентом информационной системы Учреждения и, в совокупности, информационной системы в сфере здравоохранения.

Образно, каналы связи — кровеносные сосуды, а РЦОД — сердце информационной системы в сфере здравоохранения.

При создании канала связи информационной системы Учреждения необходимо осуществить оптимизацию параметров кабельных каналов связи (скорость передачи, объем принимаемой и передаваемой информации) на основе данных, полученных при испытаниях на максимальной информационной нагрузке работы информационной системы Учреждения с РЦОД.

При настройке работы информационной системы в сфере здравоохранения необходимо осуществить оптимизацию параметров всей совокупности каналов связи на основе данных, полученных при испытаниях на максимальной информационной нагрузке в информационной системе в сфере здравоохранения.

Нельзя исключить возможность, что может потребоваться совместная настройка оборудования Провайдера и устройств шифрования в целях максимального повышения качества передачи данных по каналам связи.

Системы защиты персональных данных в каналах связи с использованием устройств шифрования функционально связаны с телекоммуникационным оборудованием структурированной кабельной сети, поскольку необходимо обеспечить согласование шифровальных устройств и подключаемых к ним телекоммуникационного оборудования (например WAN — маршрутизаторы, коммутаторы агрегации и т.п.).

Локальная вычислительная сеть функционально объединяет структурированную кабельную сеть (телекоммуникационное оборудование линии кабельной связи), компьютеры рабочих мест пользователей, сервер хранения и обработки данных. Внедрение компонентов МИС, т.е. организация базы медицинских данных, функционально связана с сервером хранения и обработки базы данных, поскольку база данных устанавливается на сервере и ее работа оптимизируется настройкой операционной системы сервера.

Компьютеры рабочих мест пользователей функционально связаны с сервером хранения и обработки данных, поскольку через структурированную кабельную сеть происходит обмен данными компьютеров с сервером хранения и обработки данных.

Телекоммуникационное оборудование (элемент структурированной кабельной сети) функционально связано сервером хранения и обработки данных и компьютерами пользователей, поскольку выбор телекоммуникационного

оборудования зависит от требуемого объема и скорости обмена данными между сервером и компьютерами, а также выбранными линиями связи (оптические или витая пара).

Организация каналов связи, указанных в Техническом задании, является составной частью информационной системы и функционально связана с РЦОД. Требование в конкурсной документации создания в Учреждении функционально законченных объектов — информационных систем и создание, на их основе, функционально законченного объекта информационной системы в сфере здравоохранения, позволяет Заказчику эффективно использовать средства, т.е. производить оплату по итогу выполненных мероприятий Программы.

В случае разбития заказа на отдельные лоты, Заказчику потребуются дополнительные средства на отдельный лот для организации функциональной и технологической связей между результатами работ, выполненных по этим лотам, что является необходимым условием создания функционально законченного объекта — информационной системы Учреждения. И далее, потребуются еще дополнительные средства для создания функционально законченного объекта — информационной системы в сфере здравоохранения, что приведёт к нарушению установленных Программой сроков и, практически, полной безответственности в вопросах гарантии со стороны поставщиков.

Указанная ситуация является недопустимой в связи с необходимостью обеспечения надлежащего функционирования оборудования на протяжении заявленного срока, а в случае поломки, незамедлительного устранения таковой за счет поставщика, который предоставил гарантию.

Организация каналов связи, поставка, установка, настройка и введение в эксплуатацию рассматриваемого оборудования именно в рамках создания информационной системы в сфере здравоохранения являются составной частью комплексного процесса создания готовой продукции.

Учитывая изложенное, функциональная и технологическая связь между поставкой и установкой соответствующего оборудования и остальными работами по внедрению современной информационной системы в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации, в частности по созданию каналов связи, существует.

Изложенная позиция подтверждается и письмом Минэкономразвития РФ от 14.06.2011 № 12122-ЛА/Д28.

Никаких доказательств и документов, подтверждающих позицию заявителя о том, что между организацией каналов связи и остальными работами по внедрению современной информационной системы в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации отсутствует функциональная и технологическая связь, Комиссии Ивановского УФАС России представлено не было.

При изложенных обстоятельствах Комиссия Ивановского УФАС России не может считать доказанным довод о незаконном ограничении количества участников размещения рассматриваемого заказа.

По схожему вопросу сформирована позиция Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении Президиума от 28.12.2010 № 11017/10, согласно которой основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов. Исходя из

положения части 1 статьи 1 Закона о размещении заказов в торгах могут участвовать лишь те лица, которые соответствуют названным целям. Поэтому включение в документацию о торгах условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в торгах. Вопрос об объединении в один лот видов работ, на которые требуется лицензия, и работ, не требующих лицензии, работ, предполагающих наличие разных видов лицензии, ограничивающих круг участников данного размещения государственного заказа, на заседании Комиссии Ивановского УФАС России, снят с рассмотрения представителем заявителя.

При этом в процессе рассмотрения жалобы, заявитель согласился с тем, что между всеми работами, входящими в предмет конкурса, существует технологическая и функциональная взаимосвязь.

Однако, представитель ООО «Колорадо» считает, что включение в состав лота работ по организации системы кабельных каналов связи предоставляет преимущества для участия в торгах собственнику уже существовавших и проложенных соответствующих кабельных линий по территории Ивановской области: ОАО «Ростелеком». Данное общество в случае его участия в торгах оказывается в более выгодном положении касательно предложения цены контракта.

Указанный довод не может служить основанием признания нарушения требований Закона о размещении заказов.

Во-первых, частью 3 статьи 22 Закона о размещении заказов установлен запрет о включении в документацию требования к товару, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа, а не условия создания некоего преимущественного положения для участия в торгах какому-либо участнику.

Во-вторых, суть конкурсной процедуры, исходя из содержания статьи 20 Закона о размещении заказов, состоит в том, что участники соревнуются в предложении лучших условий по различным критериям, одним из которых является цена. Таким образом, даже если в рассматриваемом случае и создается некое преимущественное условие участия в торгах собственнику кабельных сетей, то оно относится к цене контракта и иные участники размещения заказа могут предлагать более выгодные условия по иным критериям, то есть сохраняется принцип конкуренции.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьями 17, 60 Закона о размещении заказов Комиссия Ивановского УФАС России,

Р Е Ш И Л А:

Признать жалобу ООО «Колорадо» на действия заказчика – Департамента здравоохранения Ивановской области при размещении государственного заказа путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение работ по внедрению современных информационных систем в сфере здравоохранения Ивановской области в рамках Программы модернизации здравоохранения Ивановской области на 2011-2012 годы (№ извещения 0133200001712000532) не обоснованной.

В соответствии с частью 9 статьи 60 Закона о размещении заказов, решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, может быть обжаловано в Арбитражном суде Ивановской области в течение трех месяцев со дня его принятия.