

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания по делу

№ 077/04/7.32.3-4717/2023 об административном правонарушении

Резолютивная часть постановления оглашена «24» апреля 2023 г.

г. Москва

В полном объеме постановление изготовлено «24» апреля 2023 г.

Заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по городу Москве (далее - Московское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол от 10.04.2023 и материалы дела № 077/04/7.32.3-4717/2023 об административном правонарушении, возбужденного в отношении юридического лица - ПАО «Федеральная сетевая компания - Россети» (далее - ПАО «Россети») (ИНН 4716016979, ОГРН 1024701893336, КПП 773101001, дата регистрации: 20.08.2002, зарегистрировано по адресу: г. Москва, ул. Беловержская, д. 4), по факту совершения действий, содержащих признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), в присутствии представителя по доверенности от 25.05.2021 № 51-21 <...>, посредством видео-конференц-связи с использованием программного обеспечения TrueConf.

УСТАНОВИЛ:

По результатам рассмотрения Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия Управления) 23.05.2022 жалобы ООО ЧОП «АДОН» на действия ПАО «Россети» (далее также - Заказчик) вынесено решение по делу № 077/07/00-7300/2022 о нарушении законодательства об осуществлении закупок и выдано обязательное для исполнения предписание.

На официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://www.zakupki.gov.ru> ПАО «Россети» 27.04.2022 опубликовал извещение о проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по обеспечению безопасности, охране и осуществлению пропускного и внутриобъектового режимов на объекте: «Служебные помещения филиала ПАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра» (реестровый № 32211348877, далее - Закупка) ценой договора 12 502 373,33 руб. (далее - Запрос предложений).

Согласно доводам жалобы, нарушение со стороны Заказчика при проведении

закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании закупочной документации, в связи с тем, что на стадии оценки и сопоставления заявок для целей сравнения ценовые предложения всех участников также учитываются без НДС.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В соответствии с частью 10 статьи 3.2 Закона о закупках, заявки на участие в конкурентной закупке представляются согласно требованиям к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в закупке, указанным в документации о закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и положением о закупке заказчика.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

При этом согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке.

Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Комиссией Управления установлено, что 27.04.2022 Заказчиком на сайте

www.zakupki.gov.ru размещено извещение о проведении Закупки.

Согласно пункту 20 Информационной карты закупки критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, величины их значимости и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке определены в приложении № 1 к части II «Информационная карта закупки».

Пунктом 1 приложения № 1 к Информационной карте установлены следующие критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке: «Цена заявки», «Опыт оказания услуг по охране объектов за последние три года», «Наличие квалифицированных кадровых ресурсов», «Наличие материально - технических ресурсов». N п/п Критерии (подкритерии) оценки заявки Весовое значение критерия Максимальный выставленный балл Порядок оценки по критерию, в том числе с указанием необходимых подтверждающих сведений и документов 1 Цена заявки (рейтинг по критерию стоимости) (Rsi) 0,7 (Vs) 100 Пункт 3 приложения 1 к части II «ИНФОРМАЦИОННАЯ КАРТА ЗАКУПКИ» Расчет рейтинга каждой заявки по критерию стоимости производится по следующей формуле:
$$R_{si} = \frac{S_{max} - S_i}{S_{max}} \times 100$$
, где: R_{si} - рейтинг i-й заявки по критерию стоимости; S_{max} - начальная (максимальная) цена договора, установленная в документацией о закупке; S_i - стоимость заявки i-го участника.

При проведении закупочных процедур, предмет которых предусматривает возврат НДС Заказчику, оценка ценовых предложений Участников осуществляется по приведенной цене (без НДС). Полученное значение ценового рейтинга заявки является балльной оценкой по данному критерию и учитывается в итоговом рейтинге с учетом весового коэффициента.

Согласно пункту 5 Информационной карты Закупки Начальная (максимальная) цена договора без НДС составляет 10 418 644 (Десять миллионов четыреста восемнадцать тысяч шестьсот сорок четыре) руб. 44 коп., кроме того НДС в размере 20 % - 2 083 728 (Два миллиона восемьдесят три тысячи семьсот двадцать восемь) руб. 89 коп. Начальная (максимальная) цена договора с НДС составляет 12 502 373 (Двенадцать миллионов пятьсот две тысячи триста семьдесят три) руб. 33 коп.

Комиссией Управления выявлено, что в настоящем случае Заказчиком установлено требование, согласно которому участники Закупки должны самостоятельно проводить налоговый вычет, что в свою очередь является неправомерным, так как данное требование приведения ценовых предложений участников Закупки к единому налоговому базису, создает неравные стартовые закупочные условия, ставит в значительное преимущественное положение участников закупки, применяющих общую систему налогообложения и не отвечает требованиям части 6 статьи 3 Закона о закупках, а также пункту 2 части 1 статьи 3 закона о закупках.

При этом Заказчиком даны пояснения, согласно которым оценка ценовых предложений по указанному критерию проводится без учета НДС.

В свою очередь, Комиссией Управления отмечено, что проведение оценок заявок подобным образом является неправомерным на основании следующего. Законом о закупках в целях обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 названного Закона, в товарах,

работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ и услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений установлены общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ, услуг.

В свою очередь, приведение заказчиком ценовых предложений участников к единому налоговому базису фактически заставляет участников, находящихся на упрощенной системе налогообложения, занижать свои предложения

Управление утверждает, что факт указания заказчиком начальной (максимальной) цены в извещении с учетом НДС не свидетельствует о том, что у участника закупочной процедуры, являющегося плательщиком НДС, появляется обязанность по предоставлению ценового предложения без НДС лишь потому, что он не является плательщиком названного налога.

При этом, если при оценке участников, являющихся плательщиками НДС, размер НДС будет вычитаться из их ценовых предложений, это будет фактически предоставлять им преимущество над лицами, не являющимися плательщиками указанного налога, так как последним, чтобы быть конкурентноспособными придется снижать свое предложение как минимум на размер НДС. Вместе с тем для лиц, не являющихся плательщиками НДС, в любом случае установлена своя система налогообложения и предусмотренное законодательством право на освобождение от уплаты соответствующего налога, которого фактически лишает Заказчик путем установления такого порядка оценки.

Ни одна норма действующего законодательства не наделяет участников торгов, находящихся на упрощенной системе налогообложения, особым статусом, обязывающим их занижать ценовые предложения при участии в конкурентных процедурах на величину налога на добавленную стоимость лишь в силу того, что они не являются плательщиками налога. Установление в Положении о закупках такого права не может свидетельствовать о правомерности проведения оспариваемой закупки, в том числе в связи с тем, что указанная норма предоставляет Заказчику право на установление соответствующих положений, но не предписывает соответствующую обязанность.

При этом Комиссией Управления отмечено, что при оценке ценовых предложений участников закупочной процедуры по стоимости без НДС лица, применяющие упрощенную систему налогообложения, будут поставлены в заведомо невыгодные условия закупки, поскольку, в отличие от лиц, применяющих общую систему налогообложения, будут обязаны уплатить налог на доходы (статьи 346.11, 346.14 НК РФ) в размере 6 % от суммы полученного дохода (пункт 1 статьи 346.20 НК РФ).

Таким образом, чистая прибыль лиц, применяющих упрощенную систему налогообложения, будет изначально ниже по сравнению с лицами, находящимися на общей системе налогообложения, что априори ставит их в заведомо невыгодное положение в рамках рассматриваемой закупочной процедуры и способствует их отказу от участия в закупочной процедуре лишь на основании применения ими упрощенной системы налогообложения. Увеличение же такими лицами своих ценовых предложений при подаче заявок (для исключения

последующего исполнения договора в убыток собственным интересам) исключит возможность их победы в закупочной процедуре ввиду более привлекательного ценового предложения, сделанного лицом, применяющим общую систему налогообложения.

При таких данных, как считает Комиссия Управления, оценка ценовых предложений участников закупки без учета НДС могла бы иметь место в том случае, если начальная (максимальная) цена договора не включала бы НДС, поскольку в этом случае участники, как и в случае включения НДС в стоимость договора, были бы поставлены в одинаковое положение при формировании своих ценовых предложений и не должны были бы занижать свои предложения с целью получения возможности победить в закупочной процедуре и впоследствии исполнять условия договора в ущерб и убыток собственным интересам и возможностям.

Примененное заказчиком в данном случае уменьшение цены лица, являющегося плательщиком НДС, создает неравные условия для участников закупки, что противоречит положениям Закона о закупках. Предлагая определенную цену, участник несет риск получения меньшего количества баллов при наличии лучшего предложения другого участника закупки, что в конечном итоге определяет конкуренцию при проведении закупки.

Кроме того, в Российской Федерации системно и последовательно реализуется политика поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в рамках которой, например, был принят Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», создана Федеральная Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства, последовательно увеличиваются квоты участия указанных субъектов в закупках для обеспечения государственных и муниципальных нужд и корпоративных закупок, в связи с чем рассматриваемые действия заказчика по ущемлению прав лиц, не являющихся плательщиками НДС, фактически противоречат государственной политике Российской Федерации, направленной на поддержку и развитие субъектов малого и среднего предпринимательства.

При таких обстоятельствах, Комиссия Управления пришла к выводу о несоответствии действий Заказчика требованиям, установленным ч. 6 ст. 3, а также п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

Указанная правовая позиция нашла отражение в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.2021 № 307-ЭС20-21065 по делу № А56-75118/2019. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, действия юридического лица - ПАО «Россети» нарушают п.2 ч.1, ч.6 ст. 3 Закона о закупках, что образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ несоблюдение предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Место совершения административного правонарушения - г. Москва.

Время совершения административного правонарушения - 27.04.2022.

До рассмотрения дела об административном правонарушении в адрес Московского УФАС России от представителя ПАО «Россети» по доверенности от 25.05.2021 № 51-21 <...> поступили пояснения, согласно которым объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ, составляет несоблюдение предусмотренных законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг. Требования к содержанию извещений о закупке и (или) документации о закупке определяются ч. 9 и 10 ст. 4 Закона о закупках, согласно которым в извещении и документации должны быть указаны сведения о начальной (максимальной) цене договора, либо формула цены и максимальное значение цены договора, что, в свою очередь, было указано в Информационной карте закупки.

Кроме того, в пояснениях отмечено, что указание в извещении сведений о начальной (максимальной) цене договора (цене лота) без учета НДС позволяет обеспечить возможность сопоставления по критерию «цена» заявок участников, использующих разные режимы налогообложения, а при проведении оценки заявок не осуществляется никаких действий с ценовыми предложениями участников (ни «уменьшения» на размер НДС цены участника, находящегося на обычной системе налогообложения, ни «увеличения» цены участника, применяющего упрощенную систему налогообложения), что в свою очередь указывает на отсутствие нарушения п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

Также в пояснениях указано, что закупочная документация, в части установления начальной (максимальной) цены договора, полностью соответствовала требованиям Положения о закупке, утвержденного решением Совета директоров ПАО «ФСК ЕЭС» 29.01.2019 № 436.

При рассмотрении дела об административном правонарушении представитель ПАО «Россети» поддержал ранее направленные пояснения и ходатайство о прекращении производства по делу, поскольку согласно позиции, которой придерживается Заказчик, отсутствуют обстоятельства, составляющие объективную сторону правонарушения.

Должностное лицо антимонопольного органа отклоняет ходатайство о прекращении производства, исходя из следующего.

Диспозиция ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ предусматривает несоблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг. Несмотря на то, что представителем Заказчика

отмечалось, что в документации содержатся положения о начальной (максимальной) цене договора, что соответствует требованиям ч. 9 и 10 ст. 4 Закона о закупках, при установлении начальной (максимальной) цены договора необходимо также руководствоваться и другими требованиями, предусмотренными Законом о закупках.

Вместе с тем должностное лицо антимонопольного органа отмечает, что доводы представителя ПАО «Россети», заявленные при рассмотрении дела об административном правонарушении, ранее были оценены Комиссией Управления, а также судом первой инстанции (дело № А40-141646/22-146-1099), которые установили наличие нарушений Заказчиком п. 2 ч. 1 и ч. 6 ст. 3 Закона о закупках.

На основании изложенного, должностное лицо антимонопольного органа приходит к выводу об отсутствии оснований для прекращения производства по делу в связи с отсутствием объективной стороны.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое нормами КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Согласно части 3 статьи 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность ПАО «Россети», должностным лицом антимонопольного органа не установлено.

Санкцией ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Таким образом, с учетом всех обстоятельств дела, должностное лицо антимонопольного органа полагает необходимым назначить ПАО «Россети» административное наказание в виде штрафа в размере 5 000 (пять тысяч) рублей 00 коп.

Руководствуясь частью 7 статьи 7.32.3, статьями 4.1- 4.2, 23.48, 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать юридическое лицо - ПАО «Россети» (ИНН 4716016979, ОГРН 1024701893336, КПП 773101001, дата регистрации: 20.08.2002, зарегистрировано по адресу: г. Москва, ул. Беловержская, д. 4) виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

2. Назначить юридическому лицу - ПАО «Россети» административное наказание в виде административного штрафа в размере 5000 (пяти тысяч) руб. 00 копеек.

В соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП РФ сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме.

Согласно части 1 статьи 32.2 КоАП РФ штраф должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

Согласно части 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ при уплате административного штрафа за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение данного административного правонарушения, либо иным физическим или юридическим лицом не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа. Таким образом административный штраф может быть оплачен в размере половины суммы от назначенного штрафа не позднее 20 дней со дня вынесения постановления. В силу указанных положений КоАП РФ лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано исполнить обязательство по уплате штрафа за совершенное правонарушение самостоятельно.

Законодательством Российской Федерации не установлена возможность уплаты неналоговых платежей иным лицом за лицо, в обязанность которого входит уплата данных платежей. В соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, администратор доходов бюджета осуществляет бюджетные полномочия по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним, а также принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации. На основании вышеизложенного, в случае уплаты административного штрафа не являющимся обязанным в соответствии с настоящим постановлением уплатить штраф лицом, Московским УФАС России будет осуществлен возврат указанного платежа плательщику как излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет. В соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд оплачиваются по следующим реквизитам:

В трехдневный срок со дня уплаты штрафа должностному лицу надлежит представить в Московское УФАС России копии платежных документов.

В соответствии с ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении указанного срока, материалы постановления о привлечении к административной ответственности направляются в Федеральную службу судебных приставов для принудительного взыскания суммы штрафа.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы не уплаченного штрафа.

В соответствии с частью 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в арбитражный суд в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.