

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания по делу № 077/04/7.32.3-22025/2021

об административном правонарушении

г. Москва

Резолютивная часть постановления оглашена «14» декабря 2021 года

В полном объеме постановление изготовлено «15» декабря 2021 года

Заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве (далее - Московское УФАС России) ХХХХХ, рассмотрев протокол об административном правонарушении от 07.12.2021 и материалы дела № 077/04/7.32.3-22025/2021, возбужденного в отношении юридического лица - Акционерное общество (далее - АО) «ДОМ.РФ» (ОГРН 1027700262270, ИНН 7729355614, КПП 770401001, дата регистрации от 05.09.1997, место нахождения: 125009, г. Москва, ул. Воздвиженка, д. 10) по факту совершения действий, содержащих признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), в присутствии представителя АО «ДОМ.РФ» по доверенности от 15.09.2020 № 3/168 ХХХХХХ, посредством видео-конференц-связи с использованием приложения TrueConf,

УСТАНОВИЛ:

По результатам рассмотрения Комиссией Московского УФАС России 01.02.2021 жалобы ООО «ЦПР» на действия АО «ДОМ.РФ» (далее также - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по созданию, внедрению и оказанию услуг по технической поддержке автоматизированной информационной системы «Управление закупками», вынесено решение по делу № 077/07/00-1281/2021 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров. На официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://www.zakupki.gov.ru> (далее - ЕИС) 29.12.2020 Заказчиком опубликовано извещение и документация по проведению открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по созданию, внедрению и оказанию услуг по технической поддержке автоматизированной информационной системы «Управление закупками» (далее - Конкурсная документация). В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. 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. Протоколом рассмотрения и оценки заявок на участие в Конкурсе от 18.01.2021 № 18/426-ОК01-02-21 (далее - Протокол) заявке ООО «ЦПР» присвоено 75,00 баллов. ООО ЦПР» не согласно с оценкой его заявки по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг / опыта выполнения соответствующих работ». Согласно Конкурсной документации указанный критерий разбит на два подкритерия. В соответствии с подкритерием № 1 при оценке по данному подкритерию к учету принимаются договоры, и акты на выполнение работ/оказание услуг по созданию, внедрению, разработке автоматизированной информационной системы управления закупками (системы предлагаемой участником для внедрения в рамках данной закупки) для заказчиков (информационные системы для торговых площадок не учитываются) с обязательным наличием интеграций с zakupki.gov.ru/ЕИС и/или иных ГИС в сфере государственных закупок и аккредитованных электронных торговых площадок (из списка по ссылке <https://zakupki.gov.ru/epz/etp/search/results.html>), заключенные участником закупки не ранее 01.01.2017 года в целях внедрения системы для заказчиков, осуществляющих свою закупочную деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» или 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), стоимость каждого из которых составляет не менее 5 000 000, 00 рублей. Под интеграцией подразумевается возможность передачи на ЕИС и ЭТП всей информации из внедренной системы, размещение которой предусмотрено требованиями Закона о закупках или Закона о контрактной системе. В случае представления для оценки договоров с открытыми условиями, т. е. рамочных договоров (термин применяется в значении, предусмотренном статьей 429.1 Гражданского кодекса Российской Федерации), то в целях оценки заявок, договоров, иных документов, конкретизирующих объем, вид, сроки и иные условия выполнения работ, участником закупки помимо рамочных договоров представляются соответствующие заявки, договоры и/или иные документы, конкретизирующие сумму работ, объем, вид, сроки и иные условия выполнения работ. Оценка в баллах рассчитывается по формуле $Oni1 = Oi1 \cdot \text{Пред}1 \cdot 60$, где $Oni1$ – баллы, присваиваемые i -й заявке участника закупки $Oi1$ – количество договоров, предложенное в заявке участника $\text{Пред}1$ – предельное количество договоров, принимаемых к оценке по подкритерию, 3 шт. Максимальный балл по подкритерию с учетом значимости - 60 баллов. В случае, если участник представил более 3 договоров, соответствующих требованиям подкритерия, участнику присваивается максимальное количество баллов - 60. В подкритерии № 2 указано, что при оценке по данному подкритерию к учету принимаются договоры, и акты на выполнение работ/оказание услуг по созданию, внедрению, разработке автоматизированной информационной системы управления закупками (системы предлагаемой участником для внедрения в рамках данной закупки) для заказчиков (информационные системы для торговых площадок не учитываются) с реализацией функции подписания документов, составленных в ходе закупки, членами закупочной комиссии или должностными лицами заказчика квалифицированной электронной подписью, выданной удостоверяющим центром, заключенные участником закупки не ранее 01.01.2017 года в целях внедрения системы для заказчиков, осуществляющими свою деятельность, в соответствии с требованиями Закона о закупках или Закона о контрактной системе, стоимость каждого из которых составляет не менее 5 000 000, 00 рублей. В случае

представления для оценки договоров с открытыми условиями, т. е. рамочных договоров (термин применяется в значении, предусмотренном статьей 429.1 Гражданского кодекса Российской Федерации), то в целях оценки заявок, договоров, иных документов, конкретизирующих объем, вид, сроки и иные условия выполнения работ, участником закупки помимо рамочных договоров представляются соответствующие заявки, договоры и/или иные документы, конкретизирующих сумму работ, объем, вид, сроки и иные условия выполнения работ. Оценка в баллах рассчитывается по формуле: $Oni2 = Oi2 \cdot \text{Опред}2 \cdot 40$, где $Oni2$ - баллы, присваиваемые i -й заявке участника закупки $Oi2$ - количество договоров, предложенное в заявке участника $\text{Опред}2$ - предельное количество договоров, принимаемых к оценке по подкритерию, 3 шт. Максимальный балл по подкритерию с учетом значимости - 40 баллов. В случае, если участник представил более 3 договоров, соответствующих требованиям подкритерия, участнику присваивается максимальное количество баллов - 40. Вместе с тем, согласно Протоколу по подкритерию № 1 заявка ООО «ЦПР» получила 40,00 баллов, а по подкритерию № 2 - 26,67 баллов, при этом в составе заявки ООО «ЦПР» представлены сведения о 4 договорах, из которых принято к оценке 2 договора, а 2 договора не учтены по причине несоответствия условиям подкритерия: в части несоответствия условиям подкритерия по предмету работ/услуг и отсутствия документов об исполнении представленных договоров на сумму не менее 2,5 млн рублей. Заказчиком не были приняты договоры представленные в составе заявки от 03.10.2019 и от 14.02.2020. В обосновании своей позиции Заказчик указал, что в контракте от 03.10.2019 указана доработка Системы «Автоматизированная информационная система, обеспечивающая процессы в части закупочного цикла, функционирующая у до начала проведения Работ», также в пункте 1 страницы 19 контракта от 15.12.2017 представлен Объект закупки «Оказание услуг по созданию и внедрению автоматизированной информационной системы, обеспечивающей процессы в части закупочного цикла». При этом Заказчик указывает, что исполнитель разрабатывал систему по первому из представленных договоров и дорабатывал одну ту же систему по второму заключенному договору, что не соответствует условию подкритерия. Московским УФАС России при рассмотрении 01.02.2021 жалобы ООО «ЦПР» установлено, что в действительности представлен договор о доработке уже установленной системы, то есть по сути данный договор является продолжением взаимодействия с заказчиком по исполнению договора от 15.12.2017 и не может быть воспринят как отдельный договор. Следовательно, договор от 03.10.2019 Заказчиком был не принят правомерно. В части непринятия договора от 14.02.2020 Заказчик пояснил, что по причине отсутствия копии акта, иного документа о полном или частичном исполнении указанного договора на сумму не менее 2,5 млн рублей, необходимого в соответствии с требованиями подкритериев 1 и 2: «при оценке по данному подкритерию к учету принимаются договоры, и акты на выполнение работ/оказание услуг по созданию, внедрению, разработки автоматизированной информационной системы управления закупками». ООО «ЦПР» представлен протокол о выполнении работ по этапу № 1 «Техническое проектирование и описание процессов» Договора без указания стоимости выполненных работ. В приложении № 2 к Договору (без указания номера и даты договора) стоимость 1 этапа указана в размере 3 456 000 (три миллиона четыреста пятьдесят шесть тысяч) рублей 00 копеек. Других документов, подтверждающих выполнение работ по указанному договору, не представлено. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее - Закон о бухгалтерском учете) обязательными реквизитами первичного являются: 1) наименование документа; 2) дата

составления документа; 3) наименование экономического субъекта, составившего документ; 4) содержание факта хозяйственной жизни; 5) величина натурального и (или) денежного измерения факта хозяйственной жизни с указанием единиц измерения; 6) наименование должности лица (лиц). При этом Заказчик отметил, что в представленном протоколе отсутствует «величина натурального и (или) денежного измерения факта хозяйственной жизни с указанием единиц измерения», что не позволяет принять предоставленный протокол за первичный учетный документ. Также в соответствии с пунктом 3.5 Договора от 14.02.2020 на странице 4 «Датой выполнения Работ по Договору является дата подписания Сторонами Акта сдачи-приёмки выполненных работ по форме Приложения № 4-а к Договору». ООО «ЦПР» указано на несогласие с данными основаниями и даны пояснения, согласно которым в составе заявки был предоставлен протокол от 11.08.2020, позволяющий однозначно установить принадлежность к Договору, перечень выполненных работ, а также их стоимость. При этом ООО «ЦПР» указал, что ссылка Заказчика на то, что указанный документ не является первичным и не соответствует требованиям статьи 9 Закона о бухгалтерском учете неправомерна, поскольку в пункте 20 Конкурсной документации указано, что в качестве документов, предоставляемых в целях оценки в соответствии с критерием, могут быть предоставлены акты, а также иные документы о полном или частичном исполнении предоставленных договоров на сумму не менее 2,5 млн рублей. Требование о рассмотрении только первичных бухгалтерских документов в Конкурсной документации отсутствует. Напротив, есть оговорка о иных документах (не только актов). Текст Договора 14.02.2020 определен механизм поэтапной приемки работ, которая завершается подписанием Протокола. Заявитель считает, что отказ от учета данного опыта является результатом применения дополнительных критериев, неуказанных в Конкурсной документации. Оценивая в совокупности имеющиеся в материалах дела доказательства Московские УФАС России отмечает, что договор от 14.02.2020 соответствовал требованиям Заказчика, а довод о невозможности принятия протокола в качестве подтверждения исполнения договора в соответствии с предметом Конкурса не может быть воспринят как действительный, поскольку в Конкурсной документации АО «ДОМ.РФ» прямо предусмотрена возможность представления иных документов, подтверждающих факт исполнения договора, в связи с чем, Заказчик применил формальный подход к оценке заявки ООО «ЦПР» и оценил заявку не в соответствии с требованиями Конкурсной документации. Таким образом, действия АО «ДОМ.РФ» выразились в нарушении требований пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 6 статьи 3 Закона о закупках, что нашло отражение в решении Московского УФАС России от 01.02.2021 по делу № 077/07/00-1281/2021 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров и образуют признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ. Частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ установлена административная ответственность за предъявление требований к участникам закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) к условиям договора либо оценка и (или) сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке товаров, работ, услуг, влекущая 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. В соответствии с частью 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие)

физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Согласно части 2 статьи 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 КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Таким образом, виновные действия юридического лица - АО «ДОМ.РФ» состоят в непринятии всех зависящих от него мер, направленных на исполнение требований законодательства о закупках, и выразились в оценке заявки ООО «ЦПР» не в соответствии с требованиями Конкурсной документации, что образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ. Обстоятельства, препятствующие надлежащему исполнению АО «ДОМ.РФ» вышеуказанных требований Закона о закупках, при рассмотрении дела не установлены. Место совершения административного правонарушения определено по месту нахождения лица - г. Москва. Временем совершения административного правонарушения является 18.01.2021. Должностное лицо антимонопольного органа отмечает, что законодательством Российской Федерации закреплен принцип двусубъектной ответственности, выразившийся в закреплении в КоАП РФ возможности сочетания административной ответственности юридических и должностных лиц за нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Деятельность юридического лица проявляется через деятельность его должностных лиц, в связи с чем в случае совершения должностным лицом административного правонарушения в связи с ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей к административной ответственности привлекается также соответствующее юридическое лицо и наоборот. В ходе составления протокола об административном правонарушении от АО «ДОМ.РФ» поступили пояснения, согласно которым при принятии решения Единая закупочная комиссия руководствовалась принципами целевого и экономически эффективного расходование денежных средств; использования мер по повышению надежности и обязательности исполнения взаимных обязательств исполнителя и заказчика по договору. В соответствии с частью 1 статьи 3.1 КоАП РФ целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Со стороны Заказчика все действия указанные в предписании антимонопольного органа выполнены в полном объеме в установленный срок, что подтверждается отчетом об исполнении, направленным в Московское УФАС России письмом от 25.02.2021 № 2066-ЮМ. При принятии решения у членов Единой закупочной комиссии отсутствовал умысел или предвидение возможности наступления вредных последствий, а было лишь желание беспрекословного соблюдения закона и вышеуказанных принципов в своей деятельности. Существенных последствий для охраняемых общественных правоотношений не наступило, в связи с чем АО «ДОМ.РФ» ходатайствует о возможности признания административного правонарушения малозначительным и освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности, ограничившись устным замечанием. Указанные доводы поддержаны при рассмотрении дела об административном правонарушении представителем АО «ДОМ.РФ» по доверенности Беловым Максимом Игоревичем. Должностное лицо административного органа, отклоняя заявленные доводы, исходит из следующего.

В соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Понятие малозначительности административного правонарушения является категорией оценочной и определяется в каждом конкретном случае с учетом выявленных обстоятельств. С учетом приведенной нормы малозначительность деяния является оценочным признаком, который устанавливается в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», малозначительным является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. Поскольку наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ, их отсутствие само по себе не свидетельствует о малозначительности совершенного правонарушения. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается в данном случае не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в ненадлежащем отношении должностного лица Заказчика, ответственного за рассмотрение заявок на участие в Конкурсе, к исполнению своих обязанностей. В данном случае должностным лицом административного органа не усматривается каких-либо мотивов оценки обстоятельств совершения правонарушения как имеющих исключительный характер в контексте возможности применения положений статьи 2.9 КоАП РФ, так как оценка заявки ООО «ЦПР» не в соответствии с требованиями Конкурсной документации, повлиявшая на выбор победителя Конкурса, повлекла необходимость обращения с жалобой в антимонопольный орган. Договор, представленный в подтверждение опыта ООО «ЦПР», изначально не принятый к оценке, повлиял на присвоение количества баллов, и впоследствии - на определение победителя конкурентной процедуры. Таким образом, права лица были восстановлены только при обращении участника Конкурса в антимонопольный орган и принятии последним соответствующего решения по жалобе. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения (состав правонарушения является формальным), а в пренебрежительном отношении общества к формальным требованиям публичного права. Специфика объективной стороны допущенного правонарушения исключает возможность вывода о неосторожном характере деяния в контексте, влекущем освобождение от административной ответственности, и отсутствии негативных последствий деяния. Предписание антимонопольного органа является

обязательным для исполнения, в связи с чем его исполнение само по себе не может служить основанием для признания административного правонарушения малозначительным. Таким образом, исходя из характера противоправного деяния, состав которого является формальным и объектом которого является установленный порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, должностное лицо административного органа приходит к выводу об отсутствии правовых оснований для того, чтобы посчитать допущенное АО «ДОМ.РФ» правонарушение малозначительным и применить в рамках рассмотрения настоящего дела положения статьи 2.9 КоАП РФ. В соответствии с частью 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. Отсутствие отягчающих административную ответственность обстоятельств, совершение административного правонарушения лицом впервые, а также содействие в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении учтены должностным лицом антимонопольного органа, рассматривающим дело, при назначении административного наказания. С учетом санкции части 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ сумма административного штрафа для юридических лиц не может быть установлена менее 5 000, 00 рублей и не более 10 000, 00 рублей. Таким образом, сумма административного штрафа составляет 5 000, 00 рублей. Руководствуясь частью 8 статьи 7.32.3, статьями 4.1, 4.2, 23.48, 29.9 -29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать юридическое лицо - Акционерное общество «ДОМ.РФ» (ОГРН 1027700262270, ИНН 7729355614, КПП 770401001, дата регистрации от 05.09.1997, место нахождения: 125009, г. Москва, ул. Воздвиженка, д. 10) виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ. 2. Назначить юридическому лицу - Акционерному обществу «ДОМ.РФ» административное наказание в виде административного штрафа в размере 5 000 (пяти тысяч) рублей 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 административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу либо со дня истечения срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ. В соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации оплачиваются по следующим реквизитам: Получатель: ИНН 7706096339 КПП 770101001 УФК по г. Москве (Московского УФАС России, л/с 04731324890) ОКТМО 45375000 Банк получателя: ГУ БАНКА РОССИИ ПО ЦФО//УФК ПО Г.МОСКВЕ Номер банковского счета 40102810545370000003 Номер казначейского счета 03100643000000017300 БИК 004525988 КБК: 161 1 16 01071 01 9000 140 УИН: 16100500000001219896 Назначение платежа: Административный штраф по делу № 077/04/7.32.3-22025/2021 об административном правонарушении В соответствии с частью 5 статьи 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об

уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока, указанного в части 1 указанной статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение десяти суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы не уплаченного штрафа. Документы, подтверждающие уплату штрафа, необходимо направить по электронной почте или факсу. В назначении платежа необходимо указывать номер постановления о наложении штрафа. В случае невозможности идентифицировать платеж или при отсутствии сведений у Московского УФАС России о своевременной оплате штрафа Московское УФАС России обязано передать постановление для принудительного исполнения в ФССП России. 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.

Заместитель руководителя XXXXXXXX