

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
о назначении административного наказания по делу
об административном правонарушении № 4-00-1481/77-16

«06» декабря 2016 года

г. Москва

Я, заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве (далее — Московское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол от 29.11.2016 и материалы дела об административном правонарушении в отношении должностного лица — члена Комиссии по закупкам Государственного унитарного предприятия города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В.И.Ленина» (далее — ГУП «Московский метрополитен») по факту нарушения пункта 2 части 1, части 6 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», выразившегося в предъявлении требований к участникам Закупки (реестровый № 31502955936), не указанных в Закупочной документации, в отсутствие <...>, надлежащим образом уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, в присутствии представителя по доверенности № КСЗД-01-08-1120/3 от 28.11.2016 <...>,

УСТАНОВИЛ:

По результатам рассмотрения Комиссией Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров 18.01.2016 жалобы ПАО «Мосэнергосбыт» (далее — Заявитель) на действия ГУП «Московский метрополитен» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на мониторинг бездоговорного и выявление безучетного потребления электроэнергии (реестровый № 31502955936) (далее — Закупка), вынесено решение о признании жалобы обоснованной по делу № 1-00-2/77-16 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров.

В результате рассмотрения материалов настоящего дела должностным лицом Московского УФАС России установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон 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 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В соответствии с частью 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.

На официальном сайте Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг по адресу: www.zakupki.gov.ru (далее — Официальный сайт) 13.11.2015 Заказчиком размещена Конкурсная документация конкурса в электронной форме на право заключения договора на Лот 1: Мониторинг бездоговорного и выявление безучетного потребления электроэнергии для нужд Государственного унитарного предприятия города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного знамени метрополитен имени В.И. Ленина» (далее — Конкурсная документация) и Извещение о проведении закупки, с начальной (максимальной) ценой договора — 49 906 280,78 рублей.

В соответствии с Протоколом рассмотрения заявок на участие в конкурсе № 31502955936/2 от 11.12.2015, Заявителю отказано к допуску к участию в конкурсе со следующим обоснованием: *«Заявка на участие в Конкурсе ПАО «Мосэнергосбыт» 117312, Российская Федерация, г. Москва, ул. Вавилова, 9 (29 867 519,40 руб. (с учетом НДС)) не отвечает условиям конкурса, поскольку содержит нарушения требований документации в части: Не соответствия заявки Участника закупки требованиям, установленным в п.5.1.7 Конкурсной документации (Общая часть), а именно: не представлены копии документов бухгалтерской (финансовой) отчетности за последний завершённый отчетный период, перечень которых утверждён приказом Министерства финансов Российской Федерации от 02.07.2010 № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций» с отметкой налогового органа или выпиской, подтверждающей принятие отчетности».*

Исходя из части 2 статьи 2 Закона о закупках основным регламентирующим закупочную деятельность заказчиков со специальной правосубъектностью документом являются разрабатываемые ими Положения о закупках.

26.10.2015 на официальном сайте Заказчиком размещено Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд Государственного унитарного предприятия города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В.И.Ленина» (далее — Положение о закупках).

Согласно пункту 18.2 Положения о закупках конкурсная документация должна содержать, в том числе, требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в конкурсе и инструкцию по ее

заполнению.

Согласно пункту 14.4 Положения о закупках участник закупки, подавший заявку, не допускается закупочной комиссией к участию в закупке, в том числе в случае непредставления обязательных документов либо наличия в таких документах недостоверных сведений.

В соответствии с пунктом 5.1.7 Конкурсной документации участник закупки должен подать заявку на участие в конкурсе, включающую копии документов бухгалтерской (финансовой) отчетности за последний завершённый отчетный период, перечень которых утверждён приказом Министерства финансов Российской Федерации от 02.07.2010 № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций» с отметкой налогового органа или выпиской, подтверждающей принятие отчетности.

При этом, приказом Министерства финансов Российской Федерации от 02.07.2010 № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций» (далее – приказ Минфина России № 66н) утверждены формы бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах и приложений к ним.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О бухгалтерском учете» (далее — Закон о бухгалтерском учете) годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, состоит из бухгалтерского баланса, отчета о финансовых результатах и приложений к ним.

Согласно пункту 18 приказа Министерства финансов Российской Федерации от 06.07.1999 № 43н «Об утверждении положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ4/99) (далее — приказ Минфина России № 43н) бухгалтерский баланс должен характеризовать финансовое положение организации по состоянию на отчетную дату. При этом, бухгалтерский баланс должен содержать следующие числовые показатели: актив (внеоборотные активы, оборотные активы), пассив (капитал и резервы, долгосрочные обязательства, краткосрочные обязательства).

В соответствии с пунктом 21 упомянутого приказа отчет о прибылях и убытках (отчет о финансовых результатах) должен характеризовать финансовые результаты деятельности организации за отчетный период.

Согласно пункту 29 приказа Минфина России № 43н в бухгалтерской отчетности должны быть раскрыты данные о движении денежных средств в отчетном периоде, характеризующие наличие, поступление и расходование денежных средств в организации. Отчет о движении денежных средств должен характеризовать изменения в финансовом положении организации в разрезе текущей, инвестиционной и финансовой деятельности.

Исходя из пункта 30 названного приказа отчет об изменениях капитала должен содержать показатели величины капитала на начало и конец отчетного периода с указанием показателей увеличения и уменьшения капитала.

Таким образом, бухгалтерский баланс является составной частью бухгалтерской отчетности и характеризует статику финансового состояния

организации на отчетную дату.

В свою очередь, отчет о движении денежных средств и отчет об изменениях капитала также являются частью бухгалтерской отчетности и характеризуют динамику финансового состояния организации в течение отчетного периода.

Таким образом, бухгалтерская (финансовая) отчетность за последний заверченный отчетный период (которую необходимо было представить в составе заявки) включает в себя бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках (отчет о финансовых результатах).

В то же время, согласно пункту 1 статьи 3 Закона о бухгалтерском учете бухгалтерской (финансовой) отчетностью является информация о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, систематизированная в соответствии с требованиями, установленными названным законом.

Таким образом, понятия «налоговая декларация» и «бухгалтерская отчетность» не являются тождественными (о чем свидетельствует, в частности, их раздельное упоминание в пунктах 4, 5 части 1 статьи 23 НК РФ), имеют разные цели и порядок формирования, а потому требования, предъявляемые к формированию налоговых деклараций, не могут быть применимы к документам бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Вместе с тем, как следует из материалов дела, ПАО «Мосэнергосбыт» представлены в заявке сопроводительные письма о предоставлении бухгалтерской отчетности за 2013 и 2014 годы (аудиторское заключение, бухгалтерский баланс, отчет о финансовых результатах, отчет об изменениях капитала, отчет о движении денежных средств, пояснения к бухгалтерскому балансу и отчету, пояснительная записка), имеющие отметки о принятии соответствующих документов Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам № 4 от 27.03.2014 и 11.03.2015.

Таким образом, Заявителем в составе заявки представлена бухгалтерская отчетность, принятая налоговым органом, имеющая отметку налогового органа о принятии данной отчетности в сопроводительном письме.

Согласно пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципами информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Вместе с тем, как следует из материалов дела, названные принципы закупочной процедуры Заказчиком в настоящем случае соблюдены не были, поскольку отсутствие в свободном доступе информации о порядке оформления подаваемых в составе заявки документов объективно влечет за собой нарушение принципа информационной открытости закупки и оставляет разрешение вопроса относительно допуска той или иной заявки исключительно на усмотрение организатора закупки, что в настоящем случае привело к необоснованному

отклонению заявки ПАО «Мосэнергосбыт» и, как следствие, несоблюдению принципа равноправия и справедливости по отношению к участникам закупки.

В соответствии с частью 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.

Между тем, в настоящем случае Закупочной комиссией заявка Заявителя отклонена на основании представления документов, оформленных ненадлежащим образом, в то время как Конкурсная документация не содержала какого-либо указания на порядок их оформления в спорной части, в связи с чем отклонение организатором закупки названной заявки по основаниям, изложенным в Протоколе рассмотрения заявок на участие в конкурсе № 31502955936/2 от 11.12.2015, невозможно признать обоснованным.

Учитывая вышеизложенное, Закупочная комиссия необоснованно отклонила заявку Заявителя по основаниям, не предусмотренным требованиями Конкурсной документации.

При составлении протокола об административном правонарушении представитель <...> не согласился с вменяемым <...> административным правонарушением, представив при этом следующие объяснения и доводы.

Представленное в составе заявки Заявителя сопроводительное письмо о предоставлении бухгалтерской отчетности в налоговый орган со штампом налогового органа на данных письмах об их поступлении не могли быть приняты во внимание, поскольку исходя из положений статьи 14 Федерального закона «О бухгалтерском учете», не входят в состав бухгалтерской отчетности.

Кроме того, принимая решение на основании законодательства России и сложившейся судебной практикой (Постановление ФАС Московского округа от 04.03.2013 по делу № А40-44184/12-147-147) у Заказчика отсутствовала возможность предположить наступление каких-либо вредных последствий, кроме того в соответствии с имеющимися полномочиями члены Комиссии по закупкам не должны и не могли их предвидеть, поскольку возможность принять отметку на сопроводительном письме за отметку о приеме декларации ни одним нормативным правовым актом не регламентировано.

На основании изложенного, представитель <...> ходатайствует о прекращении административного производства ввиду отсутствия вины <...> в совершенном нарушении, а следовательно и отсутствия состава административного правонарушения.

Вместе с тем, налоговое законодательство Российской Федерации не содержит обязательных требований к порядку представления бухгалтерской (финансовой) отчетности в налоговый орган, а потому Заказчику в настоящем

случае ничто не препятствовало установить в Конкурсной документации требование о представлении этих документов в порядке, предъявляемом к налоговым декларациям (с целью исключить возможность двоякого толкования положений названной документации и избежать необоснованного отклонения поданных заявок).

Исходя из текста самого сопроводительного письма от 10.03.2015 (исх. № ИП/74-35/15) следует, что в нем указан перечень представляемых в налоговый орган документов (в том числе бухгалтерский баланс и отчет о финансовых результатах), указано количество листов в отношении каждого документа и общее количество документов, проставлен штамп налогового органа и дата принятия документов – 11.03.2015. Каких-либо отметок относительно нехватки документов, поименованных в сопроводительном письме, не проставлено, в связи с чем оснований сомневаться в достоверности и легитимности представленных ПАО «Мосэнергосбыт» документов у Закупочной комиссии не имелось.

Между тем, Закупочной комиссией в настоящем случае заявка Заявителя отклонена на основании представления документов, оформленных ненадлежащим образом, в то время как Конкурсная документация не содержала какого-либо указания на порядок их оформления в спорной части, в связи с чем отклонение Закупочной комиссией заявки Заявителя по основаниям, изложенным в Протоколе рассмотрения заявок от 11.12.2015, является неправомерным.

При возникновении у членов Закупочной комиссии каких-либо сомнений в достоверности представляемых документов, организатор закупки, являясь профессиональным участником рассматриваемых правоотношений и более сильной стороной в этих правоотношениях, не был лишен возможности (в случае возникновения у него такой необходимости) самостоятельно обратиться в налоговый орган с запросом относительно получения последним соответствующих документов.

Однако самостоятельному выяснению данного вопроса в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов Закупочная комиссия предпочла безосновательное отклонение заявки ПАО «Мосэнергосбыт» по формальным и надуманным основаниям с целью искусственно ограничить количество потенциальных участников закупки. В пользу указанного утверждения свидетельствует и то обстоятельство, что из трех поданных заявок к участию в закупке был допущен лишь один участник, с которым впоследствии и был заключен договор.

Необходимость представления в составе заявки документов бухгалтерской (финансовой) отчетности продиктовано необходимостью обеспечения безопасности организатора закупки от подачи заявок лицами, изначально не способными исполнить условия контракта либо добивающимися срыва закупочной процедуры, однако несоответствие таких документов желанию заявителя (документально не обоснованному и не зафиксированному) не может свидетельствовать о порочности таких документов и неспособности их обладателя исполнить условия контракта.

Доводы представителя <...> об обратном, обоснованные ссылкой на судебный акт по делу № А40-44184/12, отклоняются должностным лицом административного органа, поскольку названный судебный акт вынесен по иным конкретным фактическим обстоятельствам дела, не содержит практикообразующих выводов в вопросе правоприменения и не опровергает выводы антимонопольного органа относительно представления ПАО «Мосэнергосбыт» в составе своей заявки документов бухгалтерской (финансовой) отчетности и отсутствия у Закупочной комиссии каких-либо оснований не доверять представленным документам.

Вышеизложенная позиция также подтверждается Постановлением Девятого Арбитражного Апелляционного суда № 09АП-35483/2016-АК от 31.08.2016, вынесенным по делу № А40-82185/16.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, действия члена Закупочной комиссии — <...>, выразившиеся в предъявлении требований к участникам Закупки, которые не указаны в Закупочной документацией, нарушают положения пунктов 1, 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Место совершения административного правонарушения — Москва, пр-кт Мира, д. 41, к. 2 (место нахождения Заказчика).

Время совершения административного правонарушения — 11.12.2015 (дата составления Протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе № 31502955936/2).

В соответствии с Приказом начальника метрополитена № 935 от 04.09.2015 <...> назначен членом Комиссии по закупкам ГУП «Московский метрополитен».

Протокол рассмотрения заявок на участие в конкурсе № 31502955936/2 от 11.12.2015 подписан должностным лицом — членом Комиссии по закупкам ГУП «Московский метрополитен» <...>.

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 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 частью 3 статьи 2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Таким образом, виновные действия должностного лица — члена Закупочной комиссии ГУП «Московский метрополитен» <...> в настоящем случае состоят в предъявлении требований к участникам Закупки, которые не указаны в Конкурсной документации (реестровый № 31502955936), что образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

Согласно части 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ, 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, влекут 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 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.

Должностным лицом Московского УФАС России не установлено обстоятельств, смягчающих, отягчающих административную ответственность <...>.

Руководствуясь частью 8 статьи 7.32.3, статьями 4.1, 23.48, 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать должностное лицо — члена Комиссии по закупкам ГУП «Московский метрополитен» <...> виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

2. Назначить должностному лицу — члену Комиссии по закупкам ГУП «Московский метрополитен» <...> административное наказание в виде административного штрафа в размере **2 000 (двух тысяч рублей) руб.**

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:	УФК по г. Москве (для Московского УФАС России, л/с 04731324890) ИНН/КПП: 7706096339 / 770101001
--------------------	--

Банк получателя:	Отделение 1 Москва р/с 40101810800000010041 БИК 044583001 ОКТМО: 45375000 КБК 161 1 16 02010 01 6000140
Назначение платежа:	Административный штраф по делу № 4-00-1481/77-16 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 или 1.1 статьи 32.2 КоАП РФ, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение десяти суток, а в случае, предусмотренном частью 1.1 статьи 32.2 КоАП РФ, в течение одних 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 двухкратном 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 районный 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.

Приложение: квитанция на 1 листе

Заместитель руководителя

<...>