

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания по делу
об административном правонарушении № 4-00-653/77-17

«07» августа 2017 года

г. Москва

Я, заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве (далее - Московское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол от 25.05.2017 и материалы дела об административном правонарушении в отношении должностного лица - заместителя председателя комиссии по закупкам АО «РСК «МиГ» (далее - Комиссия по закупкам) <...> по факту нарушения п. 2 ч. 1, ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», выразившегося в предъявлении требований к участникам запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на предоставление лицензий на программное обеспечение, и оказание услуг по его обслуживанию (реестровый № 31604071495), не указанных в Закупочной документации, в отсутствие <...>, надлежащим образом уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, в присутствии защитника <...> по доверенности от 24.05.2017 б/н,

УСТАНОВИЛ:

По результатам рассмотрения Комиссией Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров жалобы ООО «Центр Программного Обеспечения» (далее - Заявитель) на действия АО «РСК «МиГ» при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на предоставление лицензий на программное обеспечение и оказание услуг по его обслуживанию (реестровый № 31604071495) (далее - Закупка) 21.10.2016 вынесено решение по делу № 1-00-1964/77-16 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров.

В результате рассмотрения материалов дела № 4-00-645/77-17 должностным лицом Московского УФАС России установлено следующее.

Согласно ч. 1 ст. 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 ч. 3 ст. 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В соответствии с ч. 2 ст. 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 Единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет» по адресу: www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС) 06.09.2016 Заказчиком размещено Извещение о проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на предоставление лицензий на программное обеспечение, и оказание услуг по его обслуживанию (реестровый № 31604071495), с начальной (максимальной) ценой договора - 1 584 906,67 рублей.

Согласно Извещению о проведении открытого запроса предложений в электронной форме, дата окончания подачи заявок - 19.09.2016, рассмотрение заявок: в течение 14 дней со дня окончания подачи заявок, оценка и сопоставление заявок, а также подведение итогов: в течение 3 дней со дня окончания рассмотрения заявок, дата подведения итогов - 03.10.2016.

19.03.2015 Заказчиком в ЕИС размещено Положение о закупочной деятельности АО «РСК «МиГ» (далее - Положение о закупке).

В соответствии с подп. 3 п. 8.3.16 ч. 8.3 ст. 8 Положения установлено, что не соответствующими требованиям признаются заявки в случае если:

- заявка не соответствует требованиям документации о запросе предложений;
- участник не соответствует требованиям документации о запросе предложений;
- условия, содержащиеся в предложении, не соответствуют требованиям документации о запросе предложений.

06.09.2016 Заказчиком в ЕИС размещена Документация о проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на предоставление лицензий на программное обеспечение, и оказание услуг по его обслуживанию (далее - Закупочная документация).

Согласно п. 5.3.3 Закупочной документации рассмотрение и оценка заявок происходит в 3 (три) этапа и включает:

- стадию рассмотрения заявок,
- стадию оценки и сопоставления заявок,
- стадию принятия решения о выборе победителя запроса предложений.

В соответствии с п. 5.3.4 Закупочной документации в рамках стадии рассмотрения заявок участников процедуры конкурентной закупки комиссия проверяет:

- соответствие заявки требованиям, установленным документацией к форме и содержанию;
- соответствие участника процедуры конкурентной закупки требованиям, установленным документацией;
- соответствие условий поставки товаров (работ/услуг), включая количественные и качественные характеристики поставляемого товара,

содержащиеся в заявке, требованиям, установленным документацией.

Согласно подп. 6 п. 5.3.4 раздела 5 Закупочной документации по результатам проведения рассмотрения заявок комиссия имеет право отклонить заявки в следующих случаях:

- несоответствие заявки требованиям, установленным документацией к форме и содержанию;
- несоответствие участника процедуры конкурентной закупки требованиям, установленным документацией;
- несоответствие условий поставки товаров (работ/услуг), содержащихся в заявке, требованиям, установленным документацией.

Согласно протоколу рассмотрения заявок, поступивших от участников процедуры конкурентной закупки - открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора по предоставлению лицензий на программное обеспечение, и оказание услуг по его обслуживанию от 06.10.2016 № 31604071495 (далее - Протокол рассмотрения заявок от 06.10.2016 № 31604071495), Заявителю отказано в допуске к участию в запросе предложений со следующим обоснованием: «Поскольку предложение ООО «Центр программного обеспечения» (торговая марка «NormaCS») на право заключения договора на предоставление лицензий на ПО (программное обеспечение) и оказание услуг по его обслуживанию не соответствуют требованиям, указанным в техническом задании («Техническом требовании») в части следующих положений:

«Система должна обеспечивать наличие в документе связей (гиперссылок) с другими документами, на которые есть ссылка по тексту»; «Система должна отображать все связи документов с другими документами» - система «NormaCS» включает в себя малое количество нормативно-правовых актов. Соответственно, связи внутри документа выставлены не полностью.

«В разделе должен быть реализован поиск по алфавитному указателю и названию термина» - в системе «NormaCS» алфавитный указатель отсутствует. Посмотреть список терминов также нет возможности.

«Система должна обеспечивать поиск документов по атрибутам, тематике или контексту одновременно по всем разделам информационного массива» - система «NormaCS» позволяет производить поиск только определенным единичным способом: по наименованию, по тексту, в терминах. Таким образом, при поиске информации охватывается не весь доступный информационный массив.

«Система должна обеспечивать вывод подсказок в поиске с наиболее подходящими документами и разделами в документе с возможностью сразу перейти в документ или его раздел» - система «NormaCS» не имеет такой функции. В редких случаях пользователю предлагается список из поисковых запросов, введенных ранее.

«Система должна обеспечивать сравнение действующих редакций документа с предыдущими с выделением изменённых, дополненных и добавленных разделов в тексте редакции» - в системе «NormaCS» подобный функционал отсутствует.

Комиссия решила, руководствуясь подп. 3 п. 8.3.16 ч. 8.3 ст. 8 Положения о

закупочной деятельности АО «РСК «МиГ», отказать в допуске к участию в запросе предложений на право заключения договора по предоставлению лицензий на программное обеспечение, и оказание услуг по его обслуживанию Обществу с ограниченной ответственностью «Центр Программного Обеспечения».

Согласно подп. 3 п. 4.4 Закупочной документации в состав заявки участника процедуры конкурентной закупки входит, в том числе, спецификация (пояснительная записка, проектная, сметная документация), содержащая предложение участника о цене договора (в том числе о цене за единицу товара (работы, услуги), информацию о функциональных, качественных и количественных характеристиках товаров, объеме и характеристиках работ, услуг, сроках исполнения договора, сроках гарантии и прочих существенных условий договора, предусмотренных в настоящей Документации.

В соответствии с подп. 9.1 п. 9 Технического задания Заказчиком установлены обязательные (минимальные) требования к предоставляемому ПО, его качественным и техническим характеристикам, потребительским свойствам, а именно соответствие техническим требованиям (согласно приложению).

В Приложении № 1 к Техническому заданию содержится Спецификация и документ «Технические требования к информационно-справочной системе «Документы стандартизации» (ИСС ДС)», в соответствии с которым установлены следующие требования к системе:

п. 4.3.4. система должна обеспечивать наличие в документе связей (гиперссылок) с другими документами, на которые есть ссылка по тексту.

п. 4.3.5. система должна отображать все связи документов с другими документами.

п. 4.4.10. в разделе должен быть реализован поиск по алфавитному указателю и названию термина.

п. 4.7.3. система должна обеспечивать поиск документов по атрибутам, тематике или контексту одновременно по всем разделам информационного массива.

п. 4.7.4. система должна обеспечивать вывод подсказок в поиске с наиболее подходящими документами и разделами в документе с возможностью сразу перейти в документ или его раздел.

п. 4.7.7. система должна обеспечивать сравнение действующих редакций документа с предыдущими с выделением изменённых, дополненных и добавленных разделов в тексте редакции.

Таким образом, Заказчиком в Техническом задании Закупочной документации установлены требования к техническому предложению участников.

В заявке Заявителя представлены следующие качественные и технические характеристики, потребительские свойства предоставляемого ПО:

п. 8.2.3.4. система обеспечивает наличие в документе связей (гиперссылок) с другими документами, на которые есть ссылка по тексту.

п. 8.2.3.5. система отображает все связи документов с другими документами.

п. 8.2.4.10. в разделе реализован поиск по алфавитному указателю и названию термина.

п. 8.2.7.3. система обеспечивает поиск документов по атрибутам, тематике или контексту одновременно по всем разделам информационного массива.

п. 8.2.7.4. система обеспечивает вывод подсказок в поиске с наиболее подходящими документами и разделами в документе с возможностью сразу перейти в документ или его раздел.

п. 8.2.7.7. система обеспечивает сравнение действующих редакций документа с предыдущими с выделением изменённых, дополненных и добавленных разделов в тексте редакции.

При рассмотрении дела № 1-00-1964/77-16 Комиссией Управления установлено, что основанием для отклонения поданной Заявителем заявки послужило её несоответствие требованиям Технического задания Закупочной документации, выявленное Заказчиком в ходе проведения демонстрационного просмотра технического предложения Заявителя. При этом, в контексте требований подп. 6 п. 5.3.4 Закупочной документации указанное основание Заказчиком определено как несоответствие условий поставки товаров (работ/услуг), содержащихся в заявке, требованиям, установленным документацией.

Вместе с тем, следует отметить, что под «условием» необходимо понимать совокупность процессов или отношений, необходимых для возникновения, существования либо изменения объекта.

При этом условие является функциональной составляющей договора (цена, сроки оказания услуг, периодичность их оказания, персонал для оказания услуг, непосредственный порядок их оказания и т.д.). Вместе с тем, технические характеристики оказываемых услуг - это предмет договора, то есть его материальная составляющая.

Между тем, в Закупочной документации отсутствует положение о проведении на этапе рассмотрения заявок участников демонстрационного просмотра программного обеспечения.

Таким образом, рассмотрение поданных заявок осуществлялось Заказчиком не в соответствии с требованиями Закупочной документации, поскольку в ней отсутствует указание на возможность проведения организатором закупки демонстрационного просмотра в целях определения соответствия поданной заявки своим собственным потребностям.

Разработанная в настоящем случае АО «РСК «МиГ» Закупочная документация не учитывает специфику предмета закупки и, как следствие, не отражает и не учитывает всех возможных аспектов рассмотрения поданных заявок, в том числе возможности проведения дополнительных проверочных мероприятий при необходимости убедиться в соответствии предлагаемого товара требуемым параметрам.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются такими принципами как равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Однако в настоящем случае, как усматривается из материалов дела, названные

принципы заявителем соблюдены не были.

Так, отсутствие в Закупочной документации сведений о порядке рассмотрения заявок, обуславливающего разрешение вопроса об их допуске либо отказе в допуске к участию в закупке, свидетельствует об отсутствии у участников закупки части существенной информации о порядке ее проведения, что оставляет разрешение указанного вопроса исключительно на субъективное усмотрение организатора закупки.

Более того, отсутствие в Закупочной документации указания на возможность проведения демонстрационного просмотра, порядка его проведения и, самое главное, правовых последствий его проведения в виде возможности отклонения заявки также лишает участников закупки части существенной информации о порядке ее проведения и может способствовать менее тщательной подготовке такими участниками своих предложений с расчетом ими на полную демонстрацию всех технических характеристик и возможностей своего продукта уже на стадии заключения контракта

В соответствии с ч. 6 ст. 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.

Документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом организатору закупки надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно требуемых к выполнению работ или услуг. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования либо условия исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям и условиям документации.

Таким образом, действия Комиссии по закупкам, выразившиеся в предъявлении к участнику закупки требований, не указанных в Закупочной документации, что повлекло необоснованное отклонение заявки Заявителя, нарушают

положения п. 2 ч. 1, ч. 6 ст. 3 Закона о закупках, образуя состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 8 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Согласно ч. 8 ст. 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 ч. 1 ст. 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 ч. 3 ст. 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.

Согласно примечанию к ст. 2.4 КоАП РФ лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

В соответствии с приказом генерального директора АО «РСК «МиГ» от 27.10.2014 № 4152-02-291-2014 «О постоянно действующей Комиссии по закупкам» <...> является заместителем председателя Комиссии по закупкам Заказчика.

Протокол рассмотрения заявок от 06.10.2016 № 31604071495 подписан заместителем председателя Комиссии по закупкам <...>.

При составлении протокола защитником <...> были представлены письменные объяснения по факту вменяемого должностному лицу административного правонарушения, вместе с тем каких-либо доводов, которым не была дана оценка в протоколе об административном правонарушении, в объяснениях не заявлено.

В свою очередь, при рассмотрении дела защитник <...> в контексте обоснования правомерности проведения демонстрационного просмотра сослался на положения ГОСТ ИСО/МЭК 9126-93 «Информационная технология. Оценка программной продукции. Характеристика качества и руководства по их применению».

Между тем, должностное лицо административного органа отклоняет заявленный довод в связи с тем, что Закупочная документация не содержала

указания на рассмотрение поданных заявок в соответствии с названным ГОСТ.

Более того, должностное лицо административного органа считает необходимым пояснить, что в рамках установления обстоятельств дела и квалификации допущенного <...> правонарушения в соответствии с ч. 8 ст. 7.32.3 КоАП РФ антимонопольный орган не делает заключений на предмет соответствия либо несоответствия заявки Заявителя предъявленным Заказчиком требованиям, равно как и о необходимости допуска Заявителя до участия в закупочной процедуре. Антимонопольный орган соотносит требования, установленные Закупочной документацией к порядку и критериям оценки заявок участников, и применение таких требований Комиссией по закупкам при рассмотрении заявки конкретного участника закупки.

Учитывая то обстоятельство, что Закупочная документация АО «РСК «МиГ» формировалась на закупку конкретных услуг, у Заказчика в настоящем случае имелась возможность определить требования к порядку рассмотрения заявок таким образом, чтобы не допускать возможности их множественного толкования (например, путем указания в документации на возможность проведения демонстрационного просмотра в целях определения соответствия предлагаемого к поставке товара потребностям организатора закупки либо путем прямого указания в качестве основания для отклонения заявки на несоответствие представленного участником в рамках демонстрационного просмотра технического предложения требованиям документации).

Также должностное лицо административного органа обращает внимание на тот факт, что основанием для возбуждения административного производства послужило решение Комиссии Управления по делу № 4-00-645/77-17, которое на момент рассмотрения настоящего дела вступило в законную силу и признано судом апелляционной инстанции в рамках дела № 09АП-29757/2017 законным и обоснованным.

Таким образом, виновные действия должностного лица - заместителя председателя Комиссии по закупкам <...> в настоящем случае состоят в предъявлении к участнику закупки требований, не указанных в Закупочной документации.

Обстоятельства, препятствующие надлежащему исполнению <...> требований, установленных п. 2 ч. 1, ч. 6 ст. 3 Закона о закупках, при рассмотрении дела не установлены.

Вина должностного лица - заместителя председателя Комиссии по закупкам <...> в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 8 ст. 7.32.3 КоАП РФ, доказана.

Место совершения административного правонарушения - г. Москва, пр-д 1-й Боткинский, д. 7 (место нахождения Заказчика).

Время совершения административного правонарушения - 06.10.2016 (дата составления Протокола рассмотрения заявок № 31604071495).

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность, отягчающие административную ответственность <...>, за совершенное административное правонарушение, не выявлены.

Обстоятельств, указывающих на малозначительность допущенного правонарушения, должностным лицом административного органа не установлено.

Руководствуясь ч. 8 ст. 7.32.3, ст.-ст. 4.1, 23.48, 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать должностное лицо - заместителя председателя Комиссии по закупкам <...> виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 8 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

2. Назначить должностному лицу - заместителю председателя Комиссии по закупкам <...> административное наказание в виде административного штрафа в размере

2 000 (двух тысяч рублей) руб.

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

Согласно ч. 1 ст. 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 ст. 31.5 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 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 № 4-00-653/77-17 об административном правонарушении

В соответствии с ч. 5 ст. 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 ч. 1 или 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление,

направляют в течение десяти суток, а в случае, предусмотренном ч. 1.1 ст. 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 ч. 1 ст. 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 ч. 1 ст. 30.1 и ч. 1 ст. 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 ч. 1 ст. 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

<...>