

1. СПАО «РЕСО-Гарантия»
117105, Москва, пр-д Нагорный, д. 6

2. АО «Марка»
123242, Москва, ул. Большая Грузинская, д. 4/6, стр. 9

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-1785/77-17 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

31.07.2017 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия),

при участии в заседании:

от заявителя - СПАО «РЕСО-Гарантия»,

от заказчика - АО «Марка»,

рассмотрев в открытом заседании жалобу СПАО «РЕСО-Гарантия» (далее - Заявитель) на действия заказчика - АО «Марка» (далее - Заказчик) при проведении запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию сотрудников АО «Марка» (реестровый № 31705303289) (далее - Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

По мнению Заявителя, нарушение со стороны Заказчика при проведении Закупки выразилось в необоснованной оценке заявки СПАО «РЕСО-Гарантия».

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Федерального закона Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, названным 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.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

АО «Марка» отнесено к числу заказчиков со специальной правосубъектностью, к закупочной деятельности которых применяются требования Закона о закупках (часть 2 статьи 1).

Закон о закупках, представляющий собой, по сути, рамочный закон, не является единственным регулятором не только проведения торгов, но и процедурных механизмов, в том числе связанных с обжалованием действий заказчиков.

Согласно статьи 6 названного закона контроль за соблюдением его требований осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Порядок рассмотрения жалоб на действия заказчиков-субъектов Закона о закупках предусмотрен статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Положения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, которая является полностью процедурной, дополняют и развивают положения Закона о закупках, о чем свидетельствует указание в части 1 названной статьи на возможность применения ее положений на стадии проведения закупки, в то время как положения Закона о закупках распространяют свое действие лишь на стадию их организации.

Кроме того, упомянутая норма права не дифференцирует закупки для антимонопольного органа ни по перечню оснований для обжалования, ни по субъектному составу лиц, подающих жалобы, и лиц, на действия которых такие жалобы поданы, а позволяет последнему рассматривать жалобы на все закупочные процедуры на любой стадии их проведения.

При этом следует отметить, что определением Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2017 по делу № 304-КГ16-17592 обозначена обязанность антимонопольного органа проверять на соответствие положениям части 10 статьи 3 Закона о закупках только доводы поступающей жалобы, но в возможности выявления в действиях организаторов закупки (заказчиков) иных нарушений (на основании части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции) упомянутый орган не ограничен. Указаний обратного приведенное определение Верховного Суда Российской Федерации не содержит, а расширительному толкованию судебные акты не подлежат.

Таким образом, перечень оснований, упомянутых в части 10 статьи 3 Закона о закупках, не является исчерпывающим и Комиссия рассматривает поступившую жалобу по существу, в том числе учитывая положения части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Из материалов дела следует, что в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее – ЕИС, Официальный сайт) Заказчиком размещено Положение о закупках товаров, работ, услуг (далее –

Положение о закупках).

07.07.2017 на Официальном сайте Заказчиком размещено извещение о проведении Закупки.

Датой окончания подачи заявок определено 18.07.2017, датой рассмотрения заявок и подведения итогов Конкурса - 20.07.2017.

Из протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в Конкурсе от 20.07.2017 № 31705303289-01 следует, что заявке ООО «СтройГеоИмпульс» присвоен итоговый рейтинг 80,484 баллов. Победителем признан участник ОАО «АльфаСтрахование» с итоговым рейтингом 96,358 баллов.

В ходе заседания Комиссия установила следующее.

В соответствии с пунктами 12 и 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе:

- критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;
- порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Пунктом 9.6.1 Положения о закупках установлено, что в документации о закупке заказчик обязан указать используемые для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии оценки и величины значимости критериев оценки.

Согласно подпункту 1.3 пункта 11.2 Закупочной документации одним из критериев оценки является «Качество товаров, работ, услуг», в том числе, показатель «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования».

Оценивается количество страховых случаев, урегулированных участником закупки по контрактам/договорам добровольного медицинского страхования в 2016 году (в шт.). Данные, представленные участником закупки, подтверждаются значениями, указанными в строке 126 столбца 8 формы статистической отчетности № 1-С «Сведения об основных показателях деятельности страховой организации» за 2016 год.

Значение показателя определяется по следующей формуле:

$$НЦБ = 100 \cdot (K_i / K_{\max}), \text{ где}$$

K_i - предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

$K_{\max}$ - максимальное предложение из предложений по показателю, сделанных участниками закупки.

70-100 - 60 баллов; 60,01-69,99 - 30 баллов; 60 и менее - 0 баллов; максимальное количество баллов - 60.

Таким образом, Заказчиком установлен порядок оценки, согласно которому оценке по показателю «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования» подлежат данные, указанные в строке 126 столбца 8 формы статистической отчетности № 1-С «Сведения об основных показателях деятельности страховой организации» за 2016 год (далее - статистическая отчетность № 1-С).

Согласно протоколу рассмотрения и оценки заявок на участие в Конкурсе от 20.07.2017 № 31705303289-01 по показателю «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования» заявке СПАО «РЕСО-Гарантия» присвоено 30 баллов.

Согласно письменным пояснениям Заказчика, при разработке Закупочной документации Заказчиком была допущена техническая ошибка в части указания требования об оценке данных, указанных в строке 126 столбца 8 формы статистической отчетности № 1-С, тогда как следовало указать «в строке 126 столбца 7» формы статистической отчетности № 1-С. Данная ошибка обусловлена изменением данной формы статистической отчетности.

При этом, название столбца 8 формы статистической отчетности № 1-С «Количество страховых случаев - урегулированных - из них отказов в страховой выплате» подразумевает количество урегулированных страховых случаев, при которых отказано в страховой выплате, что не соответствует названию показателя, указанного в Закупочной документации.

Вместе с тем, название показателя «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования» полностью соответствует названию столбца 7 строки 126 формы статистической отчетности № 1-С («Количество урегулированных страховых случаев, всего»). Учитывая изложенное, Заказчиком

для всех участников в равной степени при расчете рейтинга были оценены данные столбца 7.

По мнению Заявителя, Заказчиком неправомерно оценены данные столбца 7 строки 126 формы статистической отчетности № 1-С, в то время как Закупочной документацией установлено требование об оценке столбца 8 указанной формы.

Однако, согласно пояснениям Заказчика, при оценке Заказчик исходил из названия показателя, противоречащего содержанию указанного в Закупочной документации столбца формы статистической отчетности № 1-С.

Кроме того, согласно представленным пояснениям Заказчика, из четырех участников Закупки два участника указали в составе заявки данные, соответствующие непосредственно названию показателя «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования», то есть указанные в строке 126 столбца 7 формы статистической отчетности № 1-С.

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.

Из вышеизложенного следует, что действия комиссии по оценке заявок на участие в Конкурсе по показателю «Урегулирование страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования» противоречат порядку оценки заявок, установленному Закупочной документацией, что не оспаривается Заказчиком.

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

Таким образом, в рассматриваемых действиях Заказчика усматривается нарушение пункта 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках, пункта 11.2 Закупочной документации.

Таким образом, Комиссия приняла решение о признании жалобы Заявителя обоснованной.

Вместе с тем, исходя из фактических обстоятельств данного дела, представленных документов и сведений, с учетом объяснений лиц, присутствовавших при рассмотрении жалобы, Комиссия не находит оснований для выдачи предписания.

Так, подавая заявку (формируя свое предложение) участника Закупки делают это на основании положений Закупочной документации, который содержат в себе все те критерии и требования, на основании которых в последующем будет произведена оценка заявок.

В настоящем случае участники Закупки, в том числе Заявитель, являются профессиональными участниками рынка предоставления услуг по страхованию. Закупочная документация была сформирована Заказчиком на основании показателей и характеристик, применяемых в обычной хозяйственной деятельности таких лиц, и, как следствие, участвовавшие в спорной закупке общества знали (должны и могли) определить несоответствия Закупочной документации общим условиям формирования положительных оценок в деятельности страховых компаний. При этом Заявитель за предоставлением разъяснений относительно обжалуемых положений Закупочной документации не обращался, а сформировал заявку и подал ее для участия в Закупке.

Между тем, из материалов дела усматривается, что при оценке предложений участников Заказчик руководствовался единообразным подходом к оценке всех заявок, учитывая, прежде всего, существо спорного критерия и его значимость для выбора компании, в наибольшей степени удовлетворяющей потребностям Заказчика в оказании услуг наилучшего качества и соответствующего уровня.

Кроме того, по результатам Закупки был заключен договор от 24.07.2017 № 0332R/045/00411/7 с ОАО «АльфаСтрахование».

В соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Вместе с тем, в ходе заседания Комиссией усмотрено иное нарушение в действиях Заказчика.

На заседание Комиссии Заказчиком был представлен договор от 24.07.2017 № 0332R/045/00411/7, заключенный по результатам проведения Закупки.

Кроме того, Комиссией установлено, что итоговый протокол, а именно рассмотрения и оценки заявок на участие в Конкурсе от 20.07.2017 № 31705303289-01, опубликован на Официальном сайте 21.07.2017. Таким образом, договор по итогам Закупки заключен на третий день опубликования итогового протокола, то есть до истечения срока на обжалование в антимонопольный орган действий организаторов торгов, аукционной или конкурсной комиссии, заказчика в десять дней, установленного частью 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Как было указано ранее, в силу части 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 статьи 2 Закон о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Согласно части 2 статьи 2 Закона о закупках Заказчик должен разработать положение о закупке, которое регламентирует закупочную деятельность заказчика и должно 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.

Для достижения названных целей участникам закупки предоставлено право в порядке, установленном антимонопольным органом, обжаловать действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг (часть 10 статьи 3 Закона о закупках).

Между тем, в ходе заседания Комиссией было установлено отсутствие в Положении о закупках установленного срока заключения договора по результатам закупки.

Согласно части 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном названной статьей, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом.

Частями 18, 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 названной статьи, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу. В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением данного требования, является ничтожным.

Следовательно, установление в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

В силу требований статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

На основании вышеуказанных положений действующего законодательства разрабатываемое участником закупки Положение о закупках не должно вступать в противоречие с Законом о защите конкуренции в соответствующей части, а напротив, призвано обеспечивать реализацию права на защиту в административном порядке путем установления соответствующего порядка заключения договоров по результатам торгов.

Сокращение либо исключение указанного срока направлено на снижение эффективности защиты гражданских прав.

Данная правовая позиция отражена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2016 № 309-КГ15-14384 по делу № А60-28335/2014 Арбитражного суда Свердловской области.

Таким образом, нормы Положения исключают возможность применения оперативных мер, направленных на устранение допущенных нарушений, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции и лишает права на обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1, части 6 статьи 3, части 2 статьи 2 Закона о закупках, пункта 11.2 Закупочной документации.
3. Выдать обязательное для исполнения предписание о внесении изменений в Положение о закупках.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-1785/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

31.07.2017 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия),

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 31.07.2017 по делу № 1-00-1785/77-17,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «Марка» (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию сотрудников АО «Марка» (реестровый № 31705303289) (далее - Закупка), а именно:

1.

1. Заказчику внести изменения в Положение о закупках АО «Марка» с учетом решения Комиссии от 31.07.2017 по делу № 1-00-1785/77-17, а именно установить сроки заключения договора, не ранее окончания срока, установленного для подачи жалобы в антимонопольный орган в соответствии с частью 4 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru.
3. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 14.11.2017.
4. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 21.11.2017 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.
2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.