

РЕШЕНИЕ

05 июня 2015 г.

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Камнева Н. П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Князькова С.Е. – начальник отдела антимонопольного контроля и естественных монополий, член Комиссии;

Филатьева И. Е. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев жалобу Общества с ограниченной ответственностью «Росгосстрах» (далее – ООО «Росгосстрах») на действия заказчика Открытое акционерное общество «Новосибирский механический завод «Искра» (далее – ОАО «НМЗ «Искра») и закупочной комиссии по проведению открытого конкурса на право оказания услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств,

в присутствии представителей:

«...»

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступила жалоба ООО «Росгосстрах» на действия заказчика ОАО «НМЗ «Искра» и закупочной комиссии по проведению открытого конкурса на право оказания услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Заявитель сообщает следующее.

Заявитель полагает, что действия Заказчика и Комиссии при проведении закупки противоречат требованиям законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (Закон № 223-ФЗ) и антимонопольным требованиям к торгам (ст. 17 Закона № 135-ФЗ) по следующим основаниям:

По мнению ООО «Росгосстрах» у Заказчика отсутствует правовая основа проведения закупки избранным способом, так как в размещённом на сайте Интернет (<http://zakupki.gov.ru/223/clause/nublic/order-clause/info/documents.html?clauscid=892&clause%20infold=168604&versioned=&activeTab=1>) Положении о закупочной деятельности Заказчика (далее - Положение Заказчика), не установлены обязательные требования к закупке, в том числе, порядок проведения процедуры оценки заявок участников открытого конкурса (правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Заказчика и условия их применения) (ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ).

Согласно отсылочной норме ч. 4. ст. 18 Положения Заказчика: «Порядок оценки

заявок на участие в конкурсе устанавливается Заказчиком в документации о закупке».

Заказчик не наделён Законодателем полномочиями в части установления в конкурсной документации о закупке «Порядка оценки заявок».

Информация об утверждении положений конкурсной документации уполномоченным законом лицом отсутствует (п. 4 ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ), следовательно, неотъемлемой частью Положения Заказчика она не является.

Правовая неопределённость Положения Заказчика в части установления «Порядка оценки заявок», не может быть дополнена положениями конкурсной документации, следовательно, применение Заказчиком способа закупки способом конкурентных процедур «путем проведения торгов в форме Конкурса» (п. а) ч. 1. ст. 6 Положения Заказчика) - является незаконным.

Следовательно, закупка проведена незаконно, и ее результаты подлежат отмене в полном объёме.

Кроме того, согласно п. 13, 14 ч. 2 раздела 1.10 конкурсной документации на право заключения договора на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее - Конкурсная документация): «Конкурсная документация должна содержать:

13) критерии оценки заявок на участие в конкурсе;

14) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе;»

Согласно ч. 2 раздела 1.14. Конкурсной документации:

«2. Оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе осуществляются Закупочной комиссией в целях выявления лучших условий исполнения договора по критериям и в порядке, обозначенных в Информационной карте настоящей конкурсной документации.

Для определения лучших условий исполнения договора, предложенных в заявках на участие в конкурсе, Закупочная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки по цене договора и иным критериям, указанным в конкурсной документации. При этом критериями оценки заявок на участие в конкурсе помимо цены договора могут быть:

8) квалификация Участника процедуры закупки».

Согласно п. 1 ч. 3 раздела 1.10 Конкурсной документации, п. п. 1 ч. 3 статьи 14 Положения Заказчика:

«конкурсная документация должна содержать следующие сведения:

требования и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям Заказчика. При этом должны быть указаны используемые для определения соответствия потребностям Заказчика или эквивалентности предлагаемого к поставке или к использованию при выполнении работ, оказании услуг товара

максимальные и (или) минимальные значения таких показателей и показатели, значения которых не могут изменяться».

Согласно ч. 3 раздела 1.14. Конкурсной документации: «Порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Заказчиком в документации о закупке».

Согласно ч. 1 п. 20 Информационной карты конкурса «Критерии, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе»:

«Итоговый рейтинг заявки рассчитывается путем сложения рейтингов по каждому критерию оценки заявки, умноженных на их значимость.

Предлагаемая цена договора. Значимость - 60%.

Рейтинг, присуждаемый заявке по критерию "цена договора" ("цена договора за единицу товара, работы, услуги"), определяется по формуле:

где:

- рейтинг, присуждаемый i-й заявке по указанному критерию;

- начальная (максимальная) цена договора, установленная в конкурсной документации;

- предложение i-го Участника конкурса по цене договора».

Согласно ч. 2 п. 20 Информационной карты конкурса:

«Квалификация Участника процедуры закупки. Значимость - 40%.

Заказчик по критерию "Квалификация участника процедуры закупки" установил показатели:

1. «Соотношение страховых выплат и премий по ОСАГО за 2014 г.»,

2. «Количество мотивированных отказов потерпевшим по их требованиям о прямом возмещении убытков (единица) за 2014 год»,

3. «Размер страховых выплат по страхованию ОСАГО за 2014 год»,

4. «Размер чистой прибыли Участника закупки в 2014 г.»,

5. «Наличие рейтинга финансовой устойчивости по национальной шкале по версии одного из международных рейтинговых агентств: «Fitch Ratings CIS Ltd»; «Moody's Investors Service Ltd»; «Standard & Poor's International Services, Inc»

Порядок начисления баллов и определил порядок определения рейтинга, присуждаемого заявке участника по критерию "Квалификация участника процедуры закупки":

где:

- рейтинг, присуждаемой i-й заявке по указанному критерию;

- значение в баллах (среднее арифметическое оценок в баллах всех членов Закупочной комиссии), присуждаемой комиссией i-й заявке на участие в конкурсе по K-му показателю, где K - количество установленных показателей».

Согласно ч. 3. ст. 7 Положения Заказчика:

«Заказчик вправе установить квалификационные требования к участникам процедуры закупки, в том числе:

1) наличие финансовых, материальных-технических средств, кадровых ресурсов, а также иных возможностей (ресурсов), необходимых для выполнения условий договора;

2) профессиональная компетентность, положительная деловая репутация, надежность, наличие опыта осуществления поставок, выполнения работ или оказания услуг;

3) иные квалификационные требования, связанные с предметом закупки».

Понятие квалификация (от лат. quails - какой по качеству, уровень подготовленности, степень годности к какому-нибудь виду труда, от англ. quality - качество, в смысле степень проявления достоинств, в некоторых областях этим термином называется либо процесс оценки уровня качества, либо сами предусмотренные уровни) толкуется, как степень профессиональной подготовленности, в том числе, и страховщика к выполнению конкретного вида деятельности, включающей теоретические знания и практические навыки, которые должны соответствовать установленным нормам.

Из анализа установленных Положением Заказчика и документацией закупки требований, включая порядок оценки заявок на участие в конкурсе, можно сделать выводы о том, что:

1. в документации закупки отсутствует информация о максимальных и (или) минимальных значениях показателей объекта закупки позволяющих определить соответствие закупаемой услуги ОСАГО установленным Заказчиком требованиям, а также значения показателей, которые не могут изменяться (пп. 1 ч. 3 раздела 1.10. конкурсной документации, п. 1 ч. 3 раздела 1.10 Конкурсной документации, п. 1 ч. 3 статьи 14. Положения Заказчика);
2. Заказчик установил показатели нестоимостного критерия оценки заявок на участие в открытом конкурсе "Квалификация участника процедуры закупки" не только без указания их соответствия квалификационным требованиям к участникам процедуры закупки (ч. 3. ст. 7 Положения Заказчика), но и не соответствующие понятию «квалификация», без установления величин/коэффициентов значимости показателей критерия и порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе;
3. Заказчиком не дано определение (дефиниция) понятий «рейтинга

присуждаемого i-й заявке по указанному критерию», «Итоговый рейтинг заявки»;

4. исходя из установленного Заказчиком порядка оценки заявок и размерности используемых величин в результате расчёта для данной закупки невозможно рассчитать «Итоговый рейтинг заявки», так как размерность итогового значения для критерия "цена договора" будет определяться в «процентах», а размерность итогового значения для критерия "Квалификация участника процедуры закупки" «баллах□проценты», что в силу различной размерности величин не позволяет определить итоговое значение и противоречит природе оценки заявок участников, применяемой в аналогичных ситуациях для выбора поставщика для нужд государственного заказчика в Правилах оценки.

Страхование ОСАГО, включая порядок расчёта страховой премии, регулируется государством (п. 1 ст. 8 Закона № 40-ФЗ).

Действия Заказчика должны быть добросовестными и разумными (п. 5 ст. 10 ГК РФ), Заказчик несёт ответственность за полноту и достоверность сведений и документов, представляемых страховщику (п. 1.6. Положения о правилах ОСАГО), начальная цена договора (цена лота) указывается Заказчиком в Извещении о проведении открытого конкурса (п.5 ч.1 ст. 13 Положения Заказчика).

Согласно «Извещению о проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее - Извещение): «Начальная (максимальная) цена договора (НДС не предусмотрен на осн. пп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ): 796 324,02 руб. Начальная (максимальная) цена договора определена в соответствии с Указанием Банка России от 20.03.2015 N 3604-У «О внесении изменений в Указание Банка России от 19 сентября 2014 года № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее - Указания). Расчет стоимости страхования каждого транспортного средства определен в соответствии с Указаниями и округлен до сотых долей по правилам округления».

Заказчик предоставил в Приложении № 1 к проекту договора информацию об идентификационных данных транспортных средств (далее - ТС) подлежащих страхованию ОСАГО. Страховщики могли произвести проверку расчётов страховых премий по ТС на основании автоматизированной информационной системы обязательного страхования Российского союза автостраховщиков (далее - база РСА) (п. 3, п. 10, п. 10.1 ст. 15 Закона № 40-ФЗ).

При заключении договора обязательного страхования в целях расчета страховой премии и проверки данных о наличии или отсутствии страховых выплат, а также проверки факта прохождения технического осмотра страховщик использует информацию, содержащуюся в базе РСА и информацию, содержащуюся в единой автоматизированной информационной системе технического осмотра.

ООО «Росгосстрах» произведена проверка расчётов страховых премий по ТС согласно информации предоставленной Заказчиком в документации закупки и базы РСА размещённой на сайте Интернет: <http://dkbm-web.autoins.ru/dkbm-web->

I.O/kbm.htm.

Из анализа результатов расчётов таблицы можно сделать выводы о том, что Заказчиком для рассчитанной цены договора использованы:

- минимальные значения Тб min по всем категориям ТС, за исключением мотоциклов;

- коэффициенты страховых тарифов в зависимости от наличия или отсутствия страховых возмещений при наступлении страховых случаев, произошедших в период действия предыдущих договоров обязательного страхования (далее - коэффициент КБМ) по позициям: 1, 5, 33, 39, 63-66, 72, 74, 76, 87, 92, 94, 96-104 не соответствующие данным базы РСА.

Учитывая, что Страховщики не вправе применять базовые ставки, коэффициенты страховых тарифов, структуру страховых тарифов, не соответствующие требованиям, установленным Банком России. Установленные в соответствии с Законом № 40-ФЗ страховые тарифы обязательны для применения страховщиками в отношении каждого страхователя. В действиях участников закупки, цена предложения которых менее 829 811,77 руб. усматриваются признаки недобросовестной конкуренции п. 9 ст. 4, п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона № 135-ФЗ.

По мнению ООО «Росгосстрах»:

Заказчик в Извещении, участники закупки на законных основаниях не имели права предложить цену договора меньшую суммы 829 811,77 руб.

Следовательно, закупка проведена незаконно, и её результаты подлежат отмене в полном объёме.

Исходя из правовой природы страхования ОСАГО, как право потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами, который возмещает страховщик в пределах определенной договором страховой суммы в интересах страхователя, застраховавшего риск своей гражданской ответственности на основании публичного договора по оказанию услуг ОСАГО после оплаты Заказчиком страховой премии, рассчитанной в порядке, установленном государством (ст. 422, ст. 426 ГК РФ, ст. 2, п. 1 ст. 4, ст. 5, п. 1 ст. 6, ст. 8, ст. 9 Закона № 40-ФЗ во взаимосвязи с положениями пунктов 1.1, 1.4, 1.8. 1.12, 1.17 Приложения 1 к Положению о Правилах ОСАГО, пунктов 1, 3, 4, 10 Примечания к п. 2. Приложения 2 к Ставкам страховых тарифов ОСАГО).

Согласно п. 3 раздела III. Информационная карта конкурса, п. 1.5, п. 9.1. проекта Договора № об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств Заказчик установил:

«1.5. Страховые полисы, срок действия которых заканчивается в одном месяце, оформляются 20 числа, месяца, предшествующего месяцу окончания срока их действия.

9.1. Для оперативного решения вопросов по сопровождению договоров страхования Страховщик в обязательном порядке должен:

- предоставить персональных менеджеров (кураторов) по организационным и финансовым вопросам;
- обеспечить доставку страховых полюсов в офис Страхователя;
- осуществлять сбор справок в ГИБДД;
- обеспечить круглосуточный выезд на место ДТП аварийного комиссара (проведение фотосъёмки ДТП и повреждений транспортных средств Страхователя);
- обеспечить круглосуточную эвакуацию транспортных средств (в случае необходимости) при наступлении страхового случая;
- иметь круглосуточную диспетчерскую службу по сопровождению страхового случая».

Согласно положениям п. 1.4. Правил ОСАГО во взаимосвязи с положениями пп. б) п. 2 ст. 5 Закона № 40-ФЗ, ст. 168 ГК РФ, ст. 954 ГК РФ выдача страхового полиса осуществляется в течение дня поступления денежных средств в кассу страховщика наличными деньгами, а в случае уплаты страховой премии в безналичном порядке - не позднее рабочего дня, следующего за днём перечисления на расчётный счёт страховщика страховой премии.

Возможность выезда аварийного комиссара на место ДТП, сбор справок в ГИБДД, обеспечение круглосуточной эвакуации транспортных средств, работа диспетчерской службы по сопровождению страхового случая являются самостоятельными платными услугами, оказываемыми на возмездной основе, заниматься которыми страховщики, как участники рынка финансовых услуг, не могут в силу закона (п.1 ст. 6 Закона № 4015-1).

Законом установлена обязанность страховщика обеспечить наличие в субъекте своего представителя, которым может быть, в том числе, другой страховщик, наделённый полномочиями по рассмотрению требований потерпевших о страховых выплатах и по их осуществлению от имени и за счет страховщика, застраховавшего гражданскую ответственность лица, причинившего вред, и (или) полномочия по рассмотрению требований о прямом возмещении убытков и по осуществлению выплат от имени и за счет страховщика, застраховавшего гражданскую ответственность потерпевшего» (ст. 1 Закона № 40-ФЗ).

Установленные Заказчиком дополнительные показатели объекта закупки не включены законодателем в перечень расходов потерпевшего в результате ДТП, не подлежат компенсации причинителю вреда, противоречат положениям ч. 3 ст. 17 Закона № 135-ФЗ и фактически являются ничтожными в силу закона (ст. 168 ГК РФ).

Заказчик каких-либо законных полномочий в части нормотворчества и предоставления льгот в отношении компенсации расходов на услуги ОСАГО не имеет, но в нарушение требований закона и норм права устанавливает в документации о закупке условия исполнения договора, а также показатели объекта закупки, выходя за его пределы (требует для себя за счёт Страховщика предоставление услуг, не связанных с объектом закупки, в нарушение действующих норм права).

Заказчиком нарушен порядок организации оказания услуг ОСАГО, следовательно, закупка проведена незаконно, а её результаты подлежат отмене в полном объёме.

Члены комиссии, как профессионалы, должны руководствоваться статьями 17, 18 Положения Заказчика.

Результаты процедуры оценки были оформлены Протоколом от 19.05.2015 № 11/3 (далее – Протокол), размещённым в единой информационной сети Интернет 22.05.2015 в 14:17 (МСК).

Единая комиссия на основании результатов оценки заявок на участие в конкурсе приняла решение:

«1. Признать победителем открытого конкурса на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств Участника ОАО "СОГАЗ" (Цена предложения - 795 930,81 руб.), и заключить с ним договор.

2. Признать Участником, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер по времени регистрации заявки на участие при равных условиях исполнения договора, Открытое страховое акционерное общество "РЕСО-Гарантия" (Цена предложения - 795 930,81 руб.)»

Из анализа положений Протокола можно сделать выводы о том, что:

- Комиссией для определения победителя конкурса использованы установленные Заказчиком в конкурсной документации показатели нестоимостного критерия, которые не предусмотрены Положением Заказчика.

- Результаты оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе Закупочная комиссия осуществила, не соблюдая установленный Заказчиком в конкурсной документации порядок оценки: «Итоговый рейтинг заявки рассчитывается путем сложения рейтингов по каждому критерию оценки заявки, умноженных на их значимость (ч.1 п. 20 Информационной карты конкурса «Критерии, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе»), так как размерность итогового значения для оценки критерия "цена договора" определяется в «процентах», а размерность итогового значения оценки для критерия "Квалификация участника процедуры закупки" - «баллах□проценты», что в силу различной размерности величин критериев оценки не позволяет определить итоговое значение рейтинга заявки участника путём математического сложения оценок по критериям полученное Комиссией.

- Учитывая, что Заказчиком допущены нарушения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и антимонопольным требованиям к торгам, оценка заявок участников и присвоение им рейтингов произведена Комиссией также с нарушением требований законодательства и Положения Заказчика.

Представляется, что результаты определения победителя закупки, включая протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе, подлежат отмене.

ООО «Росгосстрах» полагает, что в жалобе содержатся достаточные основания,

для рассмотрения антимонопольным органом жалобы на нарушение процедуры торгов, так как имеются признаки:

- нарушения Заказчиком порядка организации, проведения торгов и определения победителя и создание отдельным участникам преимущественных условий участия в торгах, как в части определения цены договора, так и при установлении порядка оценки заявок участников (ч.5 ст. 17, ч.2 ст. 18.1 Закона № 135-ФЗ).

- нарушения Комиссией требований ст. 17, ст. 18 Положения Заказчика при определении рейтингов заявок участников закупки и ч. 1 п. 20 Информационной карты конкурса «Критерии, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе».

- недобросовестной конкуренции участников закупки.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, доводы, представленные материалы, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

17.04.2015 года заказчиком торгов ОАО «НМЗ «Искра» было опубликовано извещение № 31502266290 на сайте www.zakupki.gov.ru о проведении открытого конкурса на право оказания услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Торговая процедура была подготовлена и проведена в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и Положением о закупочной деятельности ОАО «НМЗ «Искра», утвержденным Решением Совета директоров ОАО «НМЗ «Искра» (Протокол № 2 от 15.11.2013 года).

В соответствии с Протоколом от 12.05.2015 года № 11/1 на участие в конкурсе поступило пять заявок: Страхового акционерного общества «ВСК», ОАО «СОГАЗ», ОАО «АльфаСтрахование», ОАО «САК «ЭНЕРГОГАРАНТ», Открытого страхового акционерного общества «РЕСО-Гарантия».

В соответствии с Протоколом от 14.05.2015 года № 11/2 все поступившие заявки были признаны соответствующими требованиям конкурсной документации и допущены до участия в конкурсе.

В соответствии с Протоколом от 19.05.2015 года № 11/3 победителем указанного открытого конкурса признан участник ОАО «СОГАЗ».

Частью 20 Конкурсной документации установлены критерии, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Выделено два критерия – стоимостной (значимость – 60%), нестоимостной (значимость – 40%). Для каждого критерия подсчитывается значение в процентах, которое затем переводится в баллы.

Начальная цена была определена на основании данных страховых организаций.

Дополнительные услуги, оказываемые страховой организацией, являются бонусом, оказываются на безвозмездной основе.

Нарушения порядка организации и проведения ОАО «НМЗ «Искра» вышеуказанного конкурса не выявлены.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Росгосстрах» на действия заказчика ОАО «НМЗ «Искра» и закупочной комиссии по проведению открытого конкурса на право оказания услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств необоснованной.

Председатель Комиссии
Камнева

Н.П.

Члены Комиссии
Князькова

С.Е.

И. Е. Филатьева

Решение Комиссии может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.