

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-12212/2022 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

18.08.2022

г. Москва

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

<.....>,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО СК «Сбербанк страхование», ФГП ВО ЖДТ России,

рассмотрев жалобу ООО «Группа Ренессанс Страхование» (далее - Заявитель) на действия ФГП «ВО ЖДТ России» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию работников федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (реестровый № 32211588078) (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.

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, 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 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.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Заявитель выражает несогласие с требованиями, установленными в Закупочной документации, в части установления порядка оценки заявок. Также Заявитель не согласен с установленным в Закупочной документации сроком оказания услуг.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 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 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 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.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Комиссией установлено, что 29.07.2022 Заказчик на сайте электронной площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию работников федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (реестровый № 32211588078) (далее – конкурс, процедура).

Так, в соответствии с Разделом VIII Закупочной документации установлен следующий порядок оценки заявок участников по нестоимостным критериям:

2.1.3. Выплаты на основании решения суда по ДМС за 2019-2021 года.

Вес критерия: 30%

Содержание показателя: Оценивается по данным Формы ОКУД 0420162 «Сведения о деятельности страховщика» о наличии выплат (руб.) или их отсутствии на основании решения суда по ДМС за 2019-2021 года:

2019 год, (Раздел 1 стр. 126, стб. 11);

2020 год, (Раздел 1 стр. 126, стб. 11);

2021 год, (Раздел 1 сумма строк (1.03.2+2.03.2+3.03.2), стб. 24).

Не представление в составе заявки на участие в конкурсе указанных данных не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе, однако при оценке по настоящему показателю учитываются только те сведения, заявленные участниками закупки, которые подтверждены документально в составе заявки на участие в конкурсе.

Порядок оценки заявок по показателю:

Баллы по показателю присваиваются в следующем порядке:

Значение показателя	Балл
Отсутствие выплат	30 баллов
Наличие выплат	0 баллов

По мнению Заявителя, при оценке по данному критерию учитывается только сам факт наличия выплат по судебным решениям, а не их количество. Так, при наличии у участника 1 выплаты по судебному решению участник в любом случае получает 0 баллов, равно столько же, как и участник имеющий 124 выплаты по судебному решению. Таким образом, участник имеющий только одну выплату по судебному решению будет оценен в равной степени с участником имеющим большое количество выплат по судебным решениям.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что наличие выплат на основании решения суда по ДМС означает наличие фактического отказа страховой компании в выплате страхового возмещения в досудебном порядке и что нарушенное право клиента на выплату восстановлено только в судебном порядке.

Таким образом, при установлении оспариваемого критерия Заказчик исходил из собственной потребности по выявлению лучших условий исполнения договора, при Заказчик получает страховое возмещение без судебного процесса, который в действительности подтверждает незаконность действий страховой компании.

При этом Заказчиком не оценивается количество выплат по решению суда, а только их отсутствие.

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что указанный критерий применяется в равной степени ко всем участникам закупки и не является условием допуска к участию в Конкурсе, а учитывается только при оценке заявок участников, в связи с чем установление подобного показателя не влечет ограничение конкуренции по отношению к участникам закупки.

В свою очередь, Заявителем не представлено доказательств нарушения прав, учитывая вышеизложенные требования Закупочной документации.

Также Заявитель не согласен с установленным порядком присвоения баллов по показателю «Отказы по ДМС за 2019-2021 года».

Так, пунктом 2.1.1 Раздела VIII Закупочной документации установлен следующий порядок оценки по показателю «Отказы по ДМС за 2019-2021 года»:

Содержание показателя: Оценивается по данным Формы ОКУД 0420162 «Сведения о деятельности страховщика» о наличии (шт.) или отсутствии отказов по ДМС за 2019-2021 года:

2019 год, (Раздел 1 стр. 126, стб. 8);

2020 год, (Раздел 1 стр. 126, стб. 8);

2021 год, (Раздел 1 сумма строк (1.03.2+2.03.2+3.03.2), стб. 19).

Не представление в составе заявки на участие в конкурсе указанных данных не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе, однако при оценке по настоящему показателю учитываются только те сведения, заявленные участниками закупки, которые подтверждены документально в составе заявки на участие в конкурсе.

Порядок оценки заявок по показателю:

Баллы по показателю присваиваются в следующем порядке:

Значение показателя	Балл
≤ 100 шт.	40 баллов
> 100 шт. ≤ 500 шт.	20 баллов
> 500 шт. ≤ 1 000 шт.	10 баллов
> 1 000 шт.	0 баллов

Заявитель указывает, что исходя из порядка оценки по вышеуказанному показателю не ясно за какое количество отказов по ДМС участник может получить 21, 22 и до 39 баллов.

Как пояснил Заказчик, установление данного показателя и методика его оценки с помощью шкалы значений, где каждому показателю присваивается определенное количество баллов, является пропорциональной зависимостью между оцениваемыми сведениями и выставляемыми баллами. Установление данного показателя обусловлено потребностью Заказчика в исполнителе, обладающим наибольшей финансовой устойчивостью и, как следствие, представляет Заказчику гарантии надлежащего и своевременного исполнения обязательств по договору.

Кроме того, доля отказов является ключевым показателем страховщиков, который характеризует страховую компанию добросовестным поставщиком и влияет на присвоения рейтинга страховой компании рейтинговым агентством.

Комиссия отмечает, что Заказчик вправе самостоятельно определить в Закупочной документации используемые для оценки нестоимостные критерии оценки (показатели) и предусмотреть формулу расчёта количества баллов или шкалу оценки.

По смыслу принципов, установленных ч. 1 ст. 3 Закона о закупках в случае, в случае, если возможна количественная оценка представляемых сведений участниками закупки, между такими сведениями и количеством присваиваемых баллов должна быть зависимость, которая определяется посредством необходимой формулы или шкалы и выражается в их взаимном соотношении друг с другом, а именно

определенное количество присваиваемых баллов соответствует определенному показателю, в свою очередь, возможное количественное изменение показателя оценки обязательно должно изменять количество баллов в соответствии с интервалами их изменений или используемой формулой.

Таким образом, для использования в целях оценки заявок (предложений) шкалы оценки заказчик в документации о закупке должен установить количество баллов, присуждаемое за определенное значение критерия оценки (показателя), предложенное участником закупки. В случае если используется несколько показателей, значение, определенное в соответствии со шкалой оценки, должно быть скорректировано с учётом коэффициента значимости показателя.

Вместе с тем, установление Заказчиком такого коэффициента означает, что количество баллов, присуждаемое за определенное значение критерия оценки (показателя), предложенное участником закупки, будет увеличено или уменьшено по условиям выбора лучшего предложения в Закупке на размер коэффициента.

Такая корректировка имеет пропорциональный, то есть соразмерный, характер, обусловленный результатами арифметического, а не произвольного вычисления.

В свою очередь, Заявителем не представлено доказательств, каким образом установленная Заказчиком шкала оценки по показателю «Отказы по ДМС за 2019-2021 года» нарушает права и законные интересы Заявителя.

Также Заявитель не согласен с установленным порядком оценки по показателю убыточности за 2021 год.

Так, в соответствии с пунктом 2.1.2 Раздела VIII Закупочной документации установлен следующий порядок оценки по «показателю убыточности за 2021 год»:

Содержание показателя: Оценивается по данным Формы 2 «Отчет о финансовых результатах страховой организации» (код формы по ОКУД: 0420126) за 2021 год.

Не представление в составе заявки на участие в конкурсе указанных данных не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе, однако при оценке по настоящему показателю учитываются только те сведения, заявленные участниками закупки, которые подтверждены документально в составе заявки на участие в конкурсе.

Порядок оценки заявок по показателю:

Оценка производится при вычислении значения показателя по формуле:

$$ПУ_{ij} = (A * (-1)) / B * 100\%$$

Значение показателя (%), присуждаемое по показателю (ПУ_{ij}) где:

A – данные (руб.) по стр. 9 формы ОКУД: 0420126

B – данные (руб.) по стр. 8 формы ОКУД: 0420126

Баллы по показателю присваиваются в следующем порядке:

Значение показателя (ПУ _{ij})	Баллы
≥10% и < 50%	30 баллов
≥50% и <60%	15 баллов
<10% или ≥60%	0 баллов

Заявитель в жалобе ссылается на то, что установление данного критерия предполагает намерение Заказчика заключить договор страхования с убыточной страховой компанией. Так, при уровне убыточности страховой компании от 10 до 50 % участник получает 30 баллов. В случае, если данный показатель менее 100 % участник получает 0 баллов.

Вместе с тем Заказчик отметил, что значение показателя убыточности в рамках диапазона «≥10% и < 50%» позволяет получить максимальное количество баллов, что свидетельствует о надлежащем финансовом состоянии компании, позволяющем иметь высокий запас прочности относительно потенциального риска получить крупный убыток, показывает ее активную деятельность, характеризует высокую общую эффективность деятельности страховой компании, ведущую взвешенную политику, гарантирующую получение выплат в случае финансовых убытков. Страховщики, демонстрирующие в отчетности показатель убыточности

менее 10%, потенциально не имеют страховой экспертизы в области принятия крупных рисков и процессов их урегулирования в силу отсутствия таких событий. При этом страховщики, демонстрирующие в отчетности показатель убыточности более 60%, потенциально имеют больший риск, что, как следствие, может негативно сказаться на будущих урегулированиях убытков в случае их массового заявления.

Таким образом, установление данного показателя убыточности обусловлено потребностью Заказчика в исполнителе, обладающим наибольшей финансовой устойчивостью, что представляет Заказчику гарантии надлежащего и своевременного исполнения контрагентом своих обязательств по договору.

Кроме того, в ходе заседании Комиссии установлено, что Заявитель подал заявку на участие в оспариваемой закупке и указал показатель убыточности 53 %, что, в свою очередь, позволяет Заявителю получить максимальный балл по данному критерию.

В связи с чем, довод Заявителя о неправомерном установлении порядка оценки по показателю убыточности не находит своего подтверждения.

Комиссия отмечает, что согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

Таким образом, Заказчик вправе по своему усмотрению установить в качестве критерия оценки любой из критериев, предусмотренных в Положении о закупке, а также раскрыть содержание критерия и перечень документов, которые участник предоставляет в составе заявки для осуществления ее оценки.

Согласно пункту 4 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018), указано, что использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеряемый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно.

Как отмечается в пункте 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2021)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.11.2021) Законом о закупках заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, направленные в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

В настоящем случае, установленные Заказчиком критерии оценки в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. Уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

Указанная правовая позиция изложена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2022 № 305-ЭС21-21513 по делу № А40-265434/2020.

В рассматриваемом случае Заявителем не представлено доказательств, свидетельствующих о том, что при формировании названных положений Закупочной документации Заказчиком созданы условия, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами, либо что рассматриваемые условия были включены в документацию о закупке в интересах определенного хозяйствующего субъекта.

Кроме того, Комиссией установлено, что на участие в закупке подано 3 заявки, включая заявку Заявителя, что также подтверждает отсутствие каких-либо ограничений конкуренции, учитывая установленный в Закупочной документации порядок оценки заявок.

В связи с чем, Комиссия приходит к выводу о том, что установленный Заказчиком порядок оценки заявок отвечает потребности заказчика и не влияет на допуск участника к участию в закупке, а только подлежит оценке по вышеуказанному критерию.

Относительность довода Заявителя о не согласии с установленным сроком оказания услуг Комиссия

отмечает следующее.

Так, Заявитель ссылается на то, что победитель закупки не обязан иметь в наличии договоры с лечебными учреждениями, указанными Заказчиком. При этом, Закупочной документацией установлен срок страхования 01.10.2022, следовательно, услуги по страхованию должны быть оказаны с указанной даты. Таким образом, у победителя остается 27 дней на заключение 631 договора с лечебными учреждениями с 03.09.2022 по 30.09.2022. Таким образом, с 01.10.2022 оказать услуги по страхованию может только тот участник, который был ранее оповещен о необходимости заключать договоры с лечебными учреждениями, указанными в списке Заказчика.

Вместе с тем, Заказчик пояснил, что Закупочная документация не содержит закрытого перечня лечебных учреждений, а напротив Заказчик (в разделе V) предоставляет возможность альтернативных вариантов, в случае отсутствия договоров с лечебными организациями, указанными в документации Закупки.

Таким образом, Заявитель не лишен возможности заключить договор с лечеными учреждениями, учитывая, что в закупочной документации содержится перечень учреждений.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательская деятельность является самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Таким образом, в случае заинтересованности в заключении договора участник прогнозирует свои возможности на участие в Закупке, возможности по исполнению обязательств по договору.

При этом, Заявителем не представлено доказать каким образом нарушаются его права, учитывая, что потенциальному участнику заранее известны лечебные учреждения, с которыми заключается договор.

В связи с чем, довод Заявителя о том, установленные Заказчиком сроки оказания услуг ограничивают круг участников не находит своего подтверждения.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях заказчика нарушений, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о признании жалобы необоснованной.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Группа Ренессанс Страхование» (ИНН: 7725497022; ОГРН: 1187746794366) на действия ФГП ВО ЖДТ России (ИНН: 7701330105; ОГРН: 1037701021841) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 12.08.2022 № ЕИ/42124/22.

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