

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-13543/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

19.09.2022 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

членов Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО СК «Сбербанк страхование», ФГУП «ТТЦ «Останкино»,

рассмотрев жалобу ООО СК «Сбербанк страхование» (далее — Заявитель) на действия ФГУП «ТТЦ «Останкино» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание услуг по страхованию объектов недвижимости (реестровый № 32211606273, 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 Московское 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, оператора электронной площадки, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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.

Часть 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам 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.

Согласно доводам жалобы, в закупочной документации неправомерно установлены критерии оценки заявок, а именно:

- успешный опыт работы по профилю закупки;
- финансовые ресурсы.

Заявитель отмечает, что установленный порядок оценки способствует ограничению конкуренции, ввиду того, что победителем закупки, исходя из установленных показателей, может стать только АО «Альфа-страхование».

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

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 пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Как следует из материалов дела, Заказчиком 08.08.2022 на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС) (<https://zakupki.gov.ru>), была размещена информация о проведении Закупки.

Предмет: оказание услуг по страхованию объектов недвижимости.

Цена договора: 4 918 997,20.

Дата начала срока подачи заявок: 08.08.2022.

Дата и время окончания подачи заявок: 02.09.2022 в 11:00.

В соответствии с частью 10 статьи 3.2 Закона о закупках, заявки на участие в конкурентной закупке представляются согласно требованиям к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в закупке, указанным в документации о закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и положением о закупке заказчика.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

В силу пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

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.

В соответствии с пунктом 5.3.1 Документации заявки на участие в конкурсе участников конкурса оцениваются исходя из критериев:

- цена договора;
- критерии, установленные в части III «Информационная карта».

Согласно пункту 20 Информационной карты критерии, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, порядок начисления баллов по критериям (показателям), их содержание и значимость указаны в Приложении № 1 к настоящей Информационной карте.

В пункте 1 Приложения № 1 к Информационной карте предусмотрено, что критериями оценки заявок являются:

1. Цена договора.
2. Деловая репутация.

3. Успешный опыт работы по профилю закупки.

4. Финансовые ресурсы.

В данном случае Заявителем оспаривается установление критериев № 3 и 4.

Согласно пункту 2 Приложения № 1 к Информационной карте значимость критерия «Успешный опыт работы по профилю закупки (Rfi)» составляет 20%.

Оценивается количество заключенных договоров имущественного страхования за 2021 год в единицах.

Для расчета используется показатель - количество договоров, заключенных в отчетном периоде:

Раздел 1 Формы по ОКУД 0420162: столбец 3 строка 1.04 + столбец 3 строка 2.04 + столбец 3 строка 3.04.

Максимальное количество баллов по данному критерию составляет 100 баллов.

Баллы i-той заявки высчитываются по формуле:

Баллы (i) = (Количество договоров (i) / Количество договоров (max)) x 100

Количество договоров (i) – Количество договоров имущественного страхования i-го участника

Количество договоров (max) - Максимальное значение количества договоров имущественного страхования из значений количества договоров имущественного страхования участников.

Заявкам, содержащим наилучшее предложение об успешном опыте работы по профилю закупки, а также предложение, равное такому наилучшему предложению, присваивается 100 баллов.

В отношении данного показателя присваивается 0 баллов в случае:

- отсутствия заключенных договоров имущественного страхования,

- отсутствия в заявке документов, необходимых для оценки заявки по данному критерию.

Рейтинг, присуждаемый заявке по критерию «Успешный опыт работы по профилю закупки», 39 определяется на основании данных, представленных участником конкурса в Приложении № 3 к заявке на участие в конкурсе.

Rfi - рейтинг, присуждаемый i-ой заявке по критерию «Успешный опыт работы по профилю закупки».

Для получения итогового рейтинга по заявке рейтинг, присуждаемый этой заявке по критерию «Успешный опыт работы по профилю закупки», умножается на соответствующий критерию коэффициент значимости – на 0,20.

Согласно первому доводу Жалобы, критерий «Успешный опыт работы по профилю

закупки (Rfi)» включает в себя виды страхования, не имеющие отношения к объекту (профилю) закупки (страхования), что создает преимущественные условия для одного участника.

Комиссией было установлено, что к оценке принимаются договоры, включенные в раздел 1 Формы по ОКУД 0420162: столбец 3 строка 1.04 + столбец 3 строка 2.04 + столбец 3 строка 3.04, а именно страхование:

- средств наземного транспорта (кроме средств железнодорожного транспорта);
- средств железнодорожного транспорта;
- средств воздушного транспорта;
- средств водного транспорта;
- грузов;
- сельскохозяйственное страхование;
- прочего имущества юридических лиц;
- прочего имущества граждан;
- страхование гражданской ответственности;
- владельцев средств наземного транспорта (кроме средств железнодорожного транспорта);
- владельцев автотранспортных средств (кроме страхования, осуществляемого в рамках международной системы страхования «Зеленая карта»);
- владельцев автотранспортных средств (страхование, осуществляемое в рамках международной системы страхования «Зеленая карта»);
- владельцев средств железнодорожного транспорта;
- владельцев средств воздушного транспорта;
- владельцев средств водного транспорта;
- организаций, эксплуатирующих опасные объекты;
- за причинение вреда вследствие недостатков товаров, работ, услуг;
- за причинение вреда третьим лицам;
- за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору;
- страхование предпринимательских рисков;
- страхование финансовых рисков;

При этом согласно Приложению № 1 к Техническому заданию объектами страхования (профилем закупки) являются здания, включая внутреннюю отделку и

внутренние инженерные коммуникации, находящиеся на балансе предприятия.

Таким образом, принимаемый к оценке опыт не соответствует предмету Закупки, а получить максимальное количество баллов по данному критерию может участник, у которого вообще отсутствует опыт работы с юридическими лицами.

В свою очередь, Заказчиком не приведено нормативного обоснования установление оспариваемого критерия подобным образом.

В соответствии со статистическими данными Банка России, размещенными в открытом доступе на сайте https://cbr.ru/statistics/insurance/report_individual_ins/, АО «Альфа-страхование» является безусловным лидером по количеству заключенных договоров по строке 04 раздела 1 Формы по ОКУД 0420162.

В свою очередь, Комиссия отмечает, что в соответствии с частью 16 статьи 3.2 Закона о закупках под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем конкурса признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в конкурентной закупке, окончательное предложение которого соответствует требованиям, установленным документацией о конкурентной закупке, и заявка, окончательное предложение которого по результатам сопоставления заявок, окончательных предложений на основании указанных в документации о такой закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора.

В свою очередь, установление критерия оценки таким образом, что оценке подлежит нерелевантный, неаналогичный опыт участника, который не способствует выявлению лица, способного наилучшим образом исполнить договор, заключаемый по результатам конкурентной процедуры, не соответствует пункту 2 части 1, части 6 статьи 3, пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Таким образом, подобное формирование закупочной документации приводит к ограничению конкуренции и предоставлению преимуществ одному участнику рынка.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Комиссия также отмечает, что на участие в закупке была подана одна заявка от АО «Альфа-страхование», признанное победителем.

Таким образом, Комиссия признает данный довод обоснованным, а действия Заказчика противоречащими пункту 2 части 1, части 6 статьи 3, пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Также Заявителем оспаривается установление критерия «Финансовые ресурсы (Kji)», поскольку величина уставного капитала страховщика не является принципиально важным и необходимым критерием для качественного выполнения услуг по договору в указанной сфере, а также усиливает значимость предыдущего показателя в части предоставления необоснованного преимущества отдельному участнику.

Изучив материалы дела, Комиссия установила следующее.

Согласно пункту 2 Приложения № 1 к Информационной карте значимость критерия «Финансовые ресурсы (Kji)» составляет 20%.

Оценивается размер уставного капитала на дату подачи заявки, рублей.

Максимальное количество баллов по данному критерию составляет 100 баллов.

Баллы i-той заявки высчитываются по формуле:

Баллы (i) = (Размер уставного капитала (i) / Размер уставного капитала (max)) x 100

где:

Размер уставного капитала (i) – размер уставного капитала i-го участника.

Размер уставного капитала (max) - максимальное значение уставного капитала из значений уставного капитала участников.

Заявкам, содержащим наилучшее предложение о финансовых ресурсах, а также предложение, равное такому наилучшему предложению, присваивается 100 баллов.

В отношении данного показателя присваивается 0 баллов в случае:

- отсутствия в заявке документов, необходимых для оценки заявки по данному критерию.

Рейтинг, присуждаемый заявке по критерию «Финансовые ресурсы», определяется на основании данных, представленных участником конкурса в Приложении № 4 к заявке на участие в конкурсе.

Rji - рейтинг, присуждаемый i-ой заявке по критерию «Финансовые ресурсы».

Для получения итогового рейтинга по заявке рейтинг, присуждаемый этой заявке по критерию «Финансовые ресурсы», умножается на соответствующий критерию коэффициент значимости – на 0,20.

Комиссия считает необходимым отметить, что размер уставного капитала страховой организации равно как финансовая устойчивость страховой организации является показателем наличия финансовых ресурсов у участника закупки, позволяющим определить возможность участника (страховой организации) нести ответственность при наступлении страховых случаев, так как по своим обязательствам в рамках контракта по страхованию страховая организация отвечает собственным уставным капиталом в соответствии с Федеральным законом от 27.11.1992 N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации".

Таким образом, размер уставного капитала является одним из показателей, позволяющих получить представление о размерах и объеме собственных средств участников закупки. Заказчик заинтересован в том, чтобы в случае ненадлежащего исполнения условий договора страховщиком имелась реальная возможность взыскания с него убытков и соответствующих штрафных санкций.

Учитывая вышеизложенное, довод Заявителя о том, что Заказчиком в Конкурсной документации неправомерно установлен в качестве критерия оценки заявок на участие в Конкурсе критерий «Финансовые ресурсы», не нашел своего подтверждения.

Комиссия также считает необходимым отметить, что 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.

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.

Как отмечается в определении Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными 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.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

При этом, согласно пункту 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

В свою очередь Комиссия отмечает, что установление в документации о проведении закупки критерия «Финансовые ресурсы» не ограничивает право хозяйствующих субъектов на участие в процедуре закупки, а преследует цель определения лучшего предложения в рамках проводимой Заказчиком процедуры закупки.

Положения действующего законодательства Российской Федерации не закрепляют перечень критериев оценки, которые могут быть применены при проведении конкурса, и не устанавливают обязательного для применения всеми заказчиками порядка проведения оценки заявок.

В свою очередь, Комиссия пришла к выводу, что установление критерия «Финансовые ресурсы» соответствует целям проведения конкурентной процедуры, не позволяет Заказчику выявить исполнителя, способного наилучшим образом исполнить договор.

При таких обстоятельствах, действующее законодательство Российской Федерации предоставляет Заказчику право на формирование такого порядка оценки и сопоставления заявок, которое он счел необходимым для выявления лучших условий исполнения договора, заключаемого по результатам проведения конкурентной процедуры, в связи с чем, Заказчик на свое усмотрение определяет критерии оценки заявок и порядок проведения такой оценки.

Следовательно, Заказчик при осуществлении конкурентной процедуры наделен правом самостоятельного формирования порядка оценки заявок по критериям, определения их содержания, значимости, при условии, что такой порядок не повлечет за собой ограничение конкуренции.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 года, Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика.

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 оспариваемый критерий 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 N 305-ЭС21-21513 по делу N А40-265434/2020.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение своих прав оспариваемыми критериями Заявителем Комиссии не представлено.

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, Комиссия приходит к выводу о необоснованности данного довода Жалобы.

В дополнениях к Жалобе, полученных антимонопольным органом после переноса заседания Комиссии, Заявитель оспаривает оценку Заявки победителя и расчет рейтинга потенциальных участников Закупки.

При этом согласно части 13 статьи 3 Закона о закупках рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

В связи с тем, что Заявителем не были указаны данные доводы в Жалобе, в связи с чем такие доводы не могут являться предметом настоящего рассмотрения.

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

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО СК «Сбербанк страхование» на действия ФГУП «ТТЦ «Останкино» при проведении Закупки частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушения пункта 2 части 1, части 6 статьи 3, пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.