

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-6189/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

20.05.2024

г. Москва

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

Председательствующего:

«...»,

членов Комиссии:

«...»,

«...»,

«...»,

рассмотрев жалобу ООО «СК «Согласие» (далее - Заявитель) на действия ГК «АСВ» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию (реестровый № 32413544989, 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, 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.

Частью 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, нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры

выразилось в ненадлежащем формировании закупочной документации.

Заявитель указывает, что Заказчиком в пункте 30.5.1 Закупочной документации установлен критерий «Доля страховых премий (взносов) по добровольному медицинскому страхованию, без учета страхования жизни (в %)», который создает преимущественные условия для страховщиков жизни, а именно для «...».

Также Заявитель обжалует неправомерное принятие к оценке неценовых показателей исключительно за 2022 год.

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 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.

При проведении Закупки Заказчик руководствовался нормами Закона о закупках и Положением о закупках товаров, работ, услуг государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов», утвержденным решением Совета директоров государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 28.06.2018 (далее – Положение о закупке).

Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках предусмотрено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к участникам такой закупки.

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.

В соответствии с пунктами 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.

Комиссией установлено, что 24.04.2024 Заказчик на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок (адрес в сети «Интернет» - <http://zakupki.gov.ru>), а также на сайте электронной торговой площадки АО «Сбербанк-АСТ» (адрес в сети «Интернет» - <http://utp.sberbank-ast.ru>) разместил информацию о проведении Закупки.

Начальная (максимальная) цена договора установлена в размере 364 000 000,00 рублей.

Дата начала приема заявок: 25.04.2024.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 15.05.2024.

Подведение итогов: 23.05.2024.

Относительно довода жалобы Заявителя о том, что Заказчиком неправомерно установлен критерий: «Доля страховых премий (взносов) по добровольному медицинскому страхованию, без учета страхования жизни (в %)», Комиссия отмечает следующее.

Пунктом 30.5.1 Закупочной документации установлена оценка по критерию «Квалификация Участника», раскрывающая его содержание и их значимость:

№ п/п	Наименование подкритерия	Значимость подкритерия оценки, % (от общей значимости критерия)	Коэффициент значимости (КЗ)	Источник данных для оценки по подкритерию
2	Доля страховых премий (взносов) по добровольному медицинскому страхованию, без учета страхования жизни (в %)	40	0,40	Форма отчетности ОКУД 0420162 «Сведения о деятельности страховщика» за январь-декабрь 2022 г.

При этом Комиссия отмечает, что пунктом 30.5.3 Закупочной документации предусмотрена оценка по подкритерию «Доля страховых премий (взносов) по добровольному медицинскому страхованию, без учета страхования жизни (в %)» (БДСП_і).

Оценка производится следующим образом:

а) в случае если $K_{\max} < K_{\text{пред}}$, - по формуле:

$$\text{БДСП}_{і} = \text{КЗ} \times 100 \times (K_i / K_{\max});$$

б) в случае если $K_{\max} \geq K_{\text{пред}}$, - по формуле:

$$\text{БДСП}_{і} = \text{КЗ} \times 100 \times (K_i / K_{\text{пред}}), \text{ при этом } \text{БДСП}_{\max} = \text{КЗ} \times 100,$$

где:

КЗ - коэффициент значимости подкритерия;

K_i - предложение Участника, Заявка которого оценивается, а именно значение, рассчитываемое как отношение суммарного значения строк 03.2 по столбцу 1 по договорам с юридическими лицами, физическими лицами и индивидуальными предпринимателями Формы отчетности ОКУД 0420162 «Сведения о деятельности страховщика» за январь-декабрь 2022 г., к суммарному значению строк 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09 по столбцу 1 по договорам с юридическими лицами, физическими лицами и индивидуальными предпринимателями Формы отчетности ОКУД 0420162 «Сведения о деятельности страховщика» за январь-декабрь 2022 г., умноженное на 100%;

K_{\max} - максимальное предложение из предложений по подкритерию оценки, сделанных Участниками.

В случае если Заявка подается от имени консорциума, то при оценке количественных параметров данного подкритерия оценки Заявок такие параметры членов консорциума суммируются.

$K_{\text{пред}}$ - предельно необходимое максимальное значение по подкритерию, равное 50%;

БДСП_{\max} - количество баллов по подкритерию оценки, присуждаемых Участникам, предложение которых превышает предельно необходимое максимальное значение по подкритерию.

Полученные баллы округляются по математическим правилам до сотых числа.

Максимальное количество баллов по данному подкритерию оценки Заявок равно 40.

В своей жалобе Заявитель ссылается на статистические данные страхового рынка за 2022 год из которых следуют, что только «...» может получить максимальный балл по указанному подкритерию.

На заседании Комиссии Заказчик отметил, что оспариваемый Заявителем подкритерий, не противоречит законодательству Российской Федерации, применяется ко всем участникам Закупки, носит измеряемый характер.

Также указанный критерий позволяет Заказчику осуществить выбор участника Закупки, который окажет Заказчику услугу максимально соответствующую его потребностям.

Комиссия, ознакомившись с порядком оценки заявок, отмечает, что критерии в документации указаны не субъективные, а объективные, поскольку подлежат количественной оценке и подсчету.

Комиссия также обращает внимание на то, что Заказчик вправе установить порядок оценки, исходя из своих потребностей, целей, значимости и характера заказа, условий безопасности, которым могут не соответствовать все субъекты хозяйственной деятельности, поскольку правомерная конкуренция состоит в соперничестве и в формировании любым лицом лучшего предложения по исполнению заказа. В таких случаях, установленный Заказчиком порядок оценки не может расцениваться как ограничение прав одних и предоставление преимуществ другим субъектам.

Таким образом, Заказчик выявляет победителя, который соответствует названным целям, поэтому включение в документацию о закупке критериев и порядка их оценки, которые в итоге приводят к исключению из круга участников лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке, поскольку все участники закупки поставлены в равные условия.

При этом непредоставление каких-либо документов по оспариваемым показателям оценки не является основанием для отклонения заявки такого участника от участия в закупке, не ограничивает допуск непосредственно к участию в закупке и не лишает участников возможности победы в закупке.

Следует также отметить, что спорные показатели оценки не препятствуют участию в конкурсе, не предрешают исхода закупки, не создают преимуществ конкретному лицу, а направлены прежде всего на выбор победителем конкурса лица, наиболее соответствующего потребностям заказчика.

При этом Комиссия отмечает, что пунктом 30.5.3 Закупочной документации Заказчиком предусмотрена возможность подачи заявки в составе консорциума.

В свою очередь, Заявителем не представлено доказательств, каким образом установление оспариваемого показателя оценки нарушает его права, равно как не представлено доказательств невозможности участия в закупке с учетом вышеизложенных требований Закупочной документации.

Комиссия также принимает во внимание тот факт, что на участие в процедуре было подано 6 заявок. Указанный факт, подтверждает заинтересованность и возможность участия профессиональных участников рынка в оспариваемой Закупке.

При этом в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 19.09.2023 по делу № А40-272050/22, суд отметил, что отсутствие у отдельных хозяйствующих субъектов необходимых показателей, близких к максимально возможным, само по себе не является доказательством, подтверждающим, что требования заказчика привели к ограничению конкуренции, а также не лишает таких хозяйствующих субъектов возможности формировать коллективные заявки. Более того, данный критерий не является единственным при оценке заявок.

Сам по себе отказ некоторых участников, в том числе общества, от подачи своих заявок на участие в закупке, нельзя рассматривать в качестве необоснованного ограничения конкуренции.

Кроме того, как указано в определении Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2022 № 305-ЭС21-21513, заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, самостоятельно определив необходимые требования к участникам закупки.

На основании изложенного, жалоба Заявителя в указанной части признается необоснованной.

Относительно довода Заявителя о неправомерном установлении требования о предоставлении отчетности только за 2022 год, Комиссия отмечает следующее.

Как было указано ранее, пунктом 30.5.1 Закупочной документации Заказчиком установлен источник данных для оценки по указанным подкритериям - Форма отчетности ОКУД 0420126 «Отчет о финансовых результатах страховой организации» за 2022 год.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что запрашиваемая Заказчиком отчетность является актуальной, информативной, которая содержит сведения, позволяющие Заказчику объективно установить соответствие участника Закупки критериям оценки.

Относительно данного довода жалобы, Комиссия отмечает следующее.

В силу части 1 статьи 1 Закона о закупках одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Закон о закупках не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг, а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить Положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров.

Из смысла требований части 1 статьи 2 Закона о закупках следует, что при установлении требований в документации заказчика руководствуются собственным Положением о закупках и самостоятельно устанавливают требования к участникам, которые не должны противоречить требованиям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Закону о закупках, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 32 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 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.

При этом 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.

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона о закупках, требований к участникам, отличающихся достаточной степенью строгости, указывают также на обстоятельства, наличие которых является индикатором нарушения принципов, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом, а впоследствии судом в целях выявления в действиях заказчика данного нарушения. Такие обстоятельства подразумевают фактическое, а не мнимое предоставление преимущественных условий участия в закупке для отдельных хозяйствующих субъектов, ограничение возможности участия наибольшего числа конкурентов в целях обеспечения победы в закупке данных хозяйствующих субъектов.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом о закупках, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

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.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих

предъявленным заказчиком требованиям, также не означает, что действия заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Заказчик формирует Закупочную документацию в соответствии с собственными потребностями, устанавливая наиболее подходящие для него требования к поставляемому товару, при условии, что такие требования не приводят к ограничению конкуренции.

В этой связи Комиссия отмечает, что спорные требования предъявлены на основании специфики оказываемых услуг, в свою очередь, Заказчик проводит закупочную процедуру в целях получения конечного результата в том виде, качестве, порядке и объеме, на который он обоснованно рассчитывал.

При этом отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции. Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

В свою очередь, Заявителем не представлено доказательств нарушения антимонопольного законодательства в действиях Заказчика при указании установлении оспариваемого порядка оценки.

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 действующего законодательства Российской Федерации в сфере закупок, 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 необоснованности жалобы Заявителя.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «СК «Согласие» (ИНН: «...», ОГРН: «...») на действия ГК «АСВ» (ИНН: «...», ОГРН: «...») при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 14.05.2024 № «...».

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