

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-7825/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

26.06.2023

г. Москва

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

рассмотрев жалобу ООО «Капитал Лайф Страхование Жизни» (далее — Заявитель) на действия ООО «Технический заказчик Фонда развития территорий» (далее — Заказчик) при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию сотрудников (реестровый № 32312445074, 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, мотивированная ненадлежащим формированием закупочной документации.

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.

Из жалобы следует, что Заявитель не согласен с положениями закупочной документации Заказчика в части установления порядка оценки заявок участников по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг».

Согласно позиции Заявителя порядок оценки по вышеуказанному критерию составлен Заказчиком таким образом, что победителем закупки может стать только одна страховая компания – АО «СОГАЗ», что ограничивает конкуренцию в рассматриваемой закупке.

Как указывает Заявитель, предметом закупки являются услуги Добровольного Медицинского Страхования (ДМС), где доминирующее положение на рынке данных услуг занимает АО «СОГАЗ».

Как пояснил Заявитель, на рынке добровольного медицинского страхования сложилась ситуация, когда АО «СОГАЗ» имеет показатели сборов страховых премий, которые объективно несопоставимы с любыми другими участниками, в связи с чем, остальным участникам невозможно конкурировать с АО «СОГАЗ».

Также Заявитель указывает, что по показателю «Показатель урегулирования заявленных страховых случаев по ДМС за 2022» критерия «Наличие финансовых ресурсов» невозможно рассчитать количество баллов, так как форма ОКУД 0420162 не содержит указанные в документации строки «разд. 1 код строки 126, стл. 7 / разд. 1 код строки 126, стл. 6, начиная с 2021 года, а в столбцах 6 и 7 содержатся сведения о Страховых премиях (взносах) и количестве договоров страхования, по которым в отчетном периоде начислены страховые премии (на дату начала несения ответственности), что не является показателем урегулирования заявленных страховых случаев по ДМС за 2022 год.

Кроме того, согласно доводам жалобы, Заказчиком установлены сроки приема запросов разъяснения положений закупочной документации в нарушение действующего положения о закупке Заказчика.

Однако на заседании Комиссии Заявитель указанный довод жалобы не поддержал, в связи с чем данный довод не подлежал оценке Комиссией.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения, а также материалы, истребованные антимонопольным органом.

Как пояснил Заказчик на заседании Комиссии, установленные Заказчиком порядок оценки заявок участников по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг» направлен не на ограничение конкуренции с целью заключения договора с заранее определенным контрагентом, а на выявление надежного Исполнителя, имеющего лучшую квалификацию на рынке страхования.

Согласно позиции Заказчика установленный порядок оценки позволяет объективно оценить надежность участников закупки и их способность исполнить договор.

При этом, Заказчик отметил, что при отсутствии достаточного опыта участники могут конкурировать посредством снижения ценового предложения.

Также, Заказчик отметил, что Закупочная документация допускает возможность принимать участие в Закупке в качестве коллективного участника.

Относительно довода жалобы Заявителя о несоответствии порядка оценки актуальному ОКУД 0420162, Заказчик пояснил, что документация действительно содержит некорректные ссылки на ОКУД 0420162, однако указывает, что формулировки наименования строк, которые применялись в форме статистической отчетности до 2022 и после внесенных изменений в данную форму Указанием Банка России не поменяли своей сути.

До внесения изменений строка 126 называлась «Медицинское страхование». Столбец 6 - «Количество страховых случаев, единиц Заявленных». Столбец 7 - «Количество страховых случаев — урегулированных — всего».

После внесения изменений, данные столбы переместились на позиции 17 и 18.

Столбец 17 - Количество страховых случаев — Заявленных»

Столбец 18 - «Количество страховых случаев — Урегулированных»

Согласно позиции Заказчика, являясь профессиональным участником рынка страхования, участники поймут какие данные необходимо представить для оценки заявок по указанному показателю.

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.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Из смысла требований части 1 статьи 2 Закона о закупках следует, что при установлении требований в документации заказчики 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, другим федеральным законам и иным нормативных правовых актов Российской Федерации.

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 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.

При этом 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.

Пунктом 20.2. Закупочной документации установлен порядок оценки заявок участников по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг».

Значимость (вес) критерия – 40 %.

Максимальное количество баллов по критерию – 40 баллов.

Оценивается суммарная стоимость представленных и принятых к оценке контрактов/ договоров на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию, каждый из которых заключен:

- не ранее 5 лет до даты подачи участником заявки на закупку;
- по итогам закупочных процедур в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»/ Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и размещенных в реестре договоров/ контрактов единой информационной системы (сайт www.zakupki.gov.ru) в сфере закупок.

Количество баллов по критерию рассчитывается по формуле:

$$O_{ni} = (O_i / O_{max}) * 40\%, \text{ где}$$

O_{ni} – баллы, присваиваемые i -й заявке по критерию;

O_i – суммарная стоимость представленных i -ым участником закупки и принятых к оценке контрактов/ договоров на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию;

O_{max} – максимальная суммарная стоимость представленных и принятых к оценке контрактов/ договоров на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию, среди представленных участниками закупки.

В случае отсутствия копий контрактов/договоров и/или документа (- ов), подтверждающего(их) полное исполнение контракта/ договора, содержащего(их) сведения о стоимости оказанных услуг (акт об оказании услуг, акт сверки расчетов, иной документ, подтверждающий полное исполнение контракта/договора) данные для указанного показателя считаются неподтвержденными и участнику закупки присваивается 0 по данному критерию.

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.

В свою очередь, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках установленные критерии должны соответствовать принципам равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Комиссия, проанализировав сборы по ДМС всего рынка за период с 2018

года по 2022 год, установила, что на рынке добровольного медицинского страхования доля АО «СОГАЗ» составляет порядка 35% от сборов, при этом, ближайший конкурент САО «РЕСО-Гарантия» имеет в 3 раза меньше сборов по ДМС чем АО «СОГАЗ», а следующие 4 за АО «СОГАЗ» страховые компании по сборам премий по ДМС суммарно имеют сборов меньше, чем у АО «СОГАЗ».

Учитывая, что значимость критерия «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг» составляет 40% при значимости критерия «Цена договора» 50%, даже ближайшему возможному участнику, который имеет в 3 раза меньше сборов, конкурировать ценой с АО «СОГАЗ» не представляется возможным, так как АО «СОГАЗ» получит 40 баллов по критерию опыта, при этом ближайший конкурент не более 14 баллов, в связи с чем разница будет составлять 36 баллов, и что бы АО «СОГАЗ» набрал на 36 баллов меньше по цене, такому участнику нужно будет снижаться от цены АО «СОГАЗ» на 72%.

При этом остальные критерии имеют суммарную значимость 10% и в настоящем случае не влияют на общую оценку участников. Даже если АО «СОГАЗ» наберет по ним 0 баллов – то разница с ближайшим участником будет минимум 26 баллов, что в любом случае при весе цены 50% приводит к необходимости снижения от ценового предложения АО «СОГАЗ» на 52%, что является существенным снижением.

Вышеуказанные обстоятельства подтверждаются результатами рассмотрения заявок по обжалуемой Закупке.

Согласно протоколу рассмотрения и оценки заявок, поданных на участие в открытом запросе предложений в электронной форме на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию сотрудников от 16.06.2023 №304/2023 на участие в Закупке было подано 4 заявки: АО «Альфастрахование», ООО «Капитал Лайф Страхование Жизни», АО «СОГАЗ» и САО «ВСК».

Согласно указанному протоколу, итоговое ранжирование заявок участников выглядит следующим образом:

Итоговое место	Наименование участника	Итоговый балл
1	АО «СОГАЗ»	46 , 21
2	АО «Альфастрахование»	18 , 38
3	САО «ВСК»	14 , 16
4	ООО «Капитал Лайф Страхование	12 , 94
	Жизни»	

При этом, согласно результатам оценки, по ценовому критерию участникам начислено следующее количество баллов:

Итоговое место	Наименование участника	Итоговый балл
----------------	------------------------	---------------

№ места	Победитель	Итоговая сумма
1	АО «СОГАЗ»	0,57
2	АО «АльфаСтрахование»	10,99
3	САО «ВСК»	4,97
4	ООО «Капитал Лайф Страхование Жизни»	5,30

Учитывая результаты оценки заявок участников по обжалуемой Закупке, АО «СОГАЗ» получил в два с половиной раза большее количество баллов чем участник, занявший второе место, при этом, по ценовому критерию, который имеет значимость 50%, АО «СОГАЗ» получил 0,57 балла, что подтверждает позицию Комиссии о том, что при установленном порядке оценки заявок по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг» АО «СОГАЗ», имея преимущество в опыте, может совершенно не снижаться по цене и все равно победить в Закупке с существенным отрывом в итоговом количестве баллов.

Указанные выше обстоятельства также подтверждаются другими закупками добровольного медицинского страхования, проводимые Заказчиком с аналогичным порядком оценки заявок участников:

№ Закупки	Победитель	Итоговый балл	Ценовые баллы	Сумма оценённых договоров АО «СОГАЗ», руб.	Сумма оценённых договоров 2го места, руб.	Полученный балл СОГАЗом за «оцененные договоры»
32312017169	АО «СОГАЗ»	55,21	5,89	69 515 849 822,23	301 011 784,98	30 (из 30)
32110869204	АО «СОГАЗ»	63,79	17,74	33 414 574 212,99	1 063 328 956,00	30 (из 30)
31908537903	АО «СОГАЗ»	63,20	5,2	190 договоров	98 договоров	30 (из 30)

В рассматриваемом случае, Комиссия приходит к выводу о том, что фактически конкуренция в оспариваемой закупке при установлении такого порядка оценки по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта оказания соответствующих услуг» отсутствует, поскольку участие в закупке АО «СОГАЗ» предопределяет его победу. Указанное обстоятельство свидетельствует о прямом предоставлении Заказчиком преимущественных условий участия в закупке АО «СОГАЗ», что является недопустимым при проведении конкурентных процедур.

Комиссия отмечает, что в целях создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона о закупках, в товарах, работах, услугах с необходимыми

показателями цены качества и надежности, эффективного использования денежных средств расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ и услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, а также, наряду с изложенным, в целях развития добросовестной конкуренции обеспечения гласности и прозрачности закупки, Законом о закупках закреплены основные принципы и положения закупки товаров, работ, услуг.

Так, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

В свою очередь, праву Заказчика по формированию требований к участникам закупочной процедуры корреспондирует его обязанность при этом по недопущению создания условий, ограничивающих конкуренцию.

Согласно пункту 6 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках» о том, что 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.

Кроме того, закон о закупках предоставляет заказчику право на самостоятельное формирование закупочной документации.

Вместе с тем, требования должны устанавливаться заказчиком таким образом, чтобы не возникало необоснованного ограничения конкуренции и злоупотребления заказчиком своим правом.

Включение Заказчиком в Закупочную документацию оценочных критериев, предъявляемых к участникам закупки, расценивается как нарушение положений Закона о закупках в случае, если они приводят к необоснованному ограничению конкуренции, созданию неоправданных барьеров хозяйствующим субъектам при реализации ими права на участие в закупочных процедурах.

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).

Вместе с тем совокупность указанных обстоятельств, а также подтверждение доводов жалобы результатами проведенной Закупочной комиссии оценки позволяет Комиссии прийти к выводу о том, что установленные Заказчиком критерии и формулы расчета баллов направлены не на выявление исполнителя, способного наилучшим образом удовлетворить потребности

Заказчика, а на ограничение конкуренции с целью заключения договора с заранее определенным контрагентом, что подтверждается вышеизложенными обстоятельствами дела.

Пунктом 2.3. статьи 17 Положения о закупке товаров, работ, услуг Общества с ограниченной ответственностью «Технический заказчик Фонда развития территорий», утвержденного решением единственного участника ООО «Технический заказчик Фонда развития территорий» (далее — Положение о закупке) установлено, что порядок оценки заявок, устанавливаемый заказчиком в документации о закупке, должен содержать пропорциональную зависимость (формула расчета количества баллов или шкала оценки) между количеством присваиваемых баллов и представляемыми сведениями, и документами, в том числе по критерию, указанному в пункте 1.1 настоящей статьи.

Таким образом, Положение о закупке Заказчика предусматривает возможность установления шкалы для оценки заявок участников.

При установлении шкалы оценки участники смогут получить строго определенное количество баллов за представление установленного количества договоров на оказание аналогичных предмету закупки услуг, при этом оценка участников Закупки не будет зависеть от количества представленных договоров участника, обладающего наибольшим опытом.

В таком случае, участник, обладающий самым большим опытом будет вынужден конкурировать по цене оказания услуг, что приведет к конкурентной среде при проведении закупок.

Относительно доводов жалобы Заявителя об установлении неправомерного порядка оценки заявок участников по показателю КБ2 «Показатель урегулирования заявленных страховых случаев по ДМС за 2022», Комиссия отмечает следующее.

Закупочной документацией установлен порядок начисления баллов по критерию «Наличие финансовых ресурсов»:

Подкритерий	Наименование подкритерия	Значимость (вес) подкритерия	Порядок расчета (источник)*	Баллы, присваиваемые участнику
КБ1	Коэффициент рентабельности собственного капитала по итогам 2022 года	30%	ОКУД 0420126, стр. 30 / (ОКУД 0420125, стр. 51 2022 - ОКУД 0420125 стр. 51 2021)/ 2)	$KB1i = 100 \times (Ki / Kmax) * 30 \%$, где КБ1i – баллы, присваиваемые заявке; Ki – показатель, предоставленный участником; Kmax – максимальный показатель среди предложенных участниками.
КБ2	Показатель урегулирования заявленных страховых случаев по ДМС за	40%	ОКУД 0420162, разд.1 код строки 126, стл. 7 / ОКУД	$KB2i = 100 \times (Ki / Kmax) * 40 \%$, где КБ1i – баллы, присваиваемые заявке; Ki – показатель,

	2022		0420162, разд. 1 код строки 126, стл. 6	предоставленный участником; Kmax – максимальный показатель среди предложенных участниками.
<БЗ	Доля страховых резервов в пассиве	30%	ОКУД 0420125 (стр.30 + стр. 33) / ОКУД 0420125 стр. 52 *100%	$K_{БЗ} = 100 \times (K_i / K_{max}) \times 30\%$, где KБi – баллы, присваиваемые заявке; Ki – показатель, предоставленный участником; Kmax – максимальный показатель среди предложенных участниками.

На заседании Комиссии представитель Заказчик подтвердил, что документация содержит некорректные ссылки на ОКУД 0420162, однако указывает, что формулировки наименования строк, которые применялись в форме статистической отчетности до 2022 и после внесенных изменений в данную форму Указанием Банка России не поменяли своей сути.

Комиссия оценивает позицию Заказчика критически ввиду того, что документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в Закупке, а также недопустимости злоупотребления правом Заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно формирования подаваемых на участие в закупке заявок. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям документации.

Названный правовой подход наиболее полно обеспечивает баланс частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 2-П, поскольку направлен на повышенную защиту участника торгов как более слабой стороны в указанных правоотношениях.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу об обоснованности жалобы Заявителя и устанавливает в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о

защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Капитал Лайф Страхование Жизни»(ИНН:7706548313, ОГРН:1047796614700) на действия ООО «Технический заказчик Фонда развития территорий» (ИНН:7704446429, ОГРН: 5177746100032) при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенного нарушения.

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