

РЕШЕНИЕ

по делу № 026/01/17-1964/2019 о нарушении антимонопольного законодательства

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы России по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Д.Н., руководитель Ставропольского УФАС России.

Члены Комиссии:

Лазебный А.Ю. – ведущий специалист эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Радченко П.И. – ведущий специалист эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Рассмотрев материалы дела № 026/01/17-1964/2019, возбужденное в отношении ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» (355029, Ставропольский край, город Ставрополь, Индустриальная улица, 6, ИНН 2636045145, ОГРН 1052600253991) по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Ставропольским УФАС России, по результатам анализа материалов рассмотрения жалобы № 026/07/3-1893/2019 в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в отношении ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» было возбуждено дело о нарушении антимонопольного № 026/01/17-1964/2019.

Согласно части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 и зарегистрированным в Минюсте РФ 2 августа 2010 г. №18026 (далее – Порядок проведения анализа).

По итогам анализа состояния конкуренции на товарном рынке по предоставлению права заключения контракта на оказание услуг по ОСАГО, единственным продавцом на исследуемом рынке является ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог»,

Вышеуказанный аналитический отчет приобщен к материалам настоящего дела.

В ходе рассмотрения настоящего дела было установлено следующее.

ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» - организатором закупки было опубликовано извещение №31908434043 на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств (ОСАГО).

В соответствии с Разделом V конкурсной документации Заказчика (Критерии оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, показатели таких критериев и величины их значимости по ОСАГО), Заказчиком установлены следующие критерии оценки заявок и величины их значимости:

1. «Цена контракта» - значимость критерия составляет 60%;
2. «Качество услуг и (или) квалификация участника закупки» - значимость критерия составляет 40%;

Совокупная значимость критериев = 100 %

При этом, Заказчик установил в документации и Подкритерий, например:

Рейтинг, присуждаемый заявке по критерию «Качество услуг и (или) квалификация участника запроса предложений», определяется как среднее арифметическое оценок в баллах всех членов конкурсной комиссии, присуждаемых этой заявке по указанному критерию. Рейтинг, присуждаемый 1-й заявке по критерию «Качество услуг и квалификация участника запроса предложений», определяется по формуле:

$K.C1 = CП + C12 + \dots + CУс$, где:

$Kc1$ - рейтинг, присуждаемый 1-й заявке по указанному критерию;

$C1k$ - значение в баллах (среднее арифметическое оценок в баллах всех членов конкурсной комиссии), присуждаемое комиссией 1-й заявке на участие в закупке по k -му показателю, где k - количество установленных показателей.

Для получения итогового рейтинга по заявке присуждаемый этой заявке по критерию «Качество услуг и (или) квалификация участника запроса предложений», умножается на соответствующую указанному критерию значимость (коэффициент) - 0,4.

По критерию «Качество услуг и (или) квалификация участника запроса предложений» максимальная оценка 100 баллов, в том числе:

б) Оценка заявок по подкритерию «Количество заключенных договоров по ОСАГО по итогам 2018 года, млн. ед.»

более 6 млн. ед. - 100 баллов;

от 4 млн. ед. до 6 млн. ед. - 50 баллов;

менее 4 млн. ед. - 0 баллов.

По указанному показателю оценивается количество заключенных договоров по ОСАГО по итогам 2018 года, млн. ед. определяемый в соответствии с формой по ОКУД 0420162 за 2018 год (1 раздел, строка 191, столбец 4). (подтверждается разделом 1 формы по ОКУД 0420162 за 2018 год).

Из приведённого следует, что максимальное количество баллов (100 баллов) по рассматриваемому подкритерию получает тот страховщик, у которого количество заключенных договоров по ОСАГО по итогам 2018 года 6 000 000 и более.

Относительно применяемых показателей данного подкритерия, в таблице приведены 10 страховщиков имеющих лучшие показатели в соответствии с данными статистики Банка России:

АО "АльфаСтрахование"	6 112 126
СПАО "РЕСО-Гарантия"	5 059 055
ПАО СК "Росгосстрах"	4 069 147
СПАО "Ингосстрах"	3 514 899
САО "ВСК"	3 126 009
АО "СОГАЗ"	2 900 349
ООО "НСГ-"Росэнерго"	1 552 928
ПАО"АСКО-СТРАХОВАНИЕ"	1 493 389
АО "МАКС"	1 345 909
АО "НАСКО"	1 049 423

Исходя из изложенного, максимальное количество баллов по рассматриваемому подкритерию может набрать только одна страховая компания - АО "АльфаСтрахование", с показателем в 6 112 126 ед.

Таким образом, Заказчик в своей документации установил оценочный критерий позволяющий только одному участнику рынка оказания услуг страхования получить высший балл по неценовому критерию.

2. Подкритерий в конкурсной документации : «Общая сумма страховых премий по договорам страхования ОСАГО по итогам 2018 года».

По мнению Заказчика, подобные подкритерии также определяют уровень качества услуг и должны учитываться при расчете рейтинга, присуждаемого заявке по критерию «Качество услуг и (или) квалификация участника запроса предложений».

При этом, на момент издания конкурсной документации в открытом доступе уже имеются окончательные данные по этому подкритерию, что даёт заранее, до проведения закупки очевидное и существенное преимущество (в 50 баллов) одному страховщику.

В десятке первых по данному показателю страховщики информация о которых раскрыта в сети Интернет. Общая сумма страховых премий по договорам страхования ОСАГО по итогам 2018 года, тыс. руб.:

АО "АльфаСтрахование"	35 537 992,450
СПАО "РЕСО-Гарантия"	34 563 472,623
СПАО "Ингосстрах"	23 135 385,965
ПАО СК "Росгосстрах"	19 691 519,738
САО "ВСК"	17 440 450,128
АО "СОГАЗ"	15 804 854,614
АО "МАКС"	8 632 570,159
ПАО "АСКО-СТРАХОВАНИЕ"	7 389 343,236
АО "Группа Ренессанс Страхование"	6 954 879,032
ООО "НСГ-Росэнерго"	6 358 487,282

Согласно условиям конкурсной документации, оценка заявок по подкритерию «Общая сумма страховых премий по договорам страхования ОСАГО по итогам 2018 года, млрд. руб.»

свыше 35 млрд. руб. - 100 баллов;

от 20 млрд. руб. до 35 млрд. руб. - 50 баллов;

от 10 млрд. руб. до 20 млрд. руб. - 10 баллов;

менее 10 млрд. руб. - 0 баллов

По указанному показателю оценивается общая сумма страховых премий по договорам страхования ОСАГО по итогам 2018 года, млрд. руб. определяемый в соответствии с формой по ОКУД 0420162 за 2018 год (1 раздел, строка 191, столбец 3). (подтверждается разделом 1 формы по ОКУД 0420162 за 2018 год)

Исходя из изложенного, максимальное количество баллов по рассматриваемому подкритерию может набрать только одна страховая компания - АО "АльфаСтрахование", с показателем в 35 537 992,450 тыс. руб.

3. Подкритерий в конкурсной документации: «Количество отказов в страховой выплате по договорам ОСАГО по итогам 2018 года»

В соответствии с п. 2. Раздела V конкурсной документации Заказчика, Заказчиком установлен порядок определяющий уровень квалификации и качество оказываемых услуг.

По критерию «Качество услуг и (или) квалификация участника запроса предложений» максимальная оценка 100 баллов, в том числе:

а) Оценка заявок по подкритерию «Количество отказов в страховой выплате по договорам страхования ОСАГО по итогам 2018 года, ед.»

до 4 тыс. ед. - 100 баллов;

более 4 тыс. - 0 баллов.

Согласно части 2 статьи 9 Федерального Закона от 27.11.1992 года № 4015-1 ФЗ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», страховым случаем является совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает

обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам.

Таким образом, не каждое событие может быть признано страховым случаем, а только то, которое установлено договором страхования.

В соответствии с пунктом 2.1. Проекта договора рассматриваемой закупки, объектом страхования по Договору являются:

2.1. Объектом страхования являются имущественные интересы заказчика, связанные с риском его гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при использовании транспортного средства на территории РФ (страховой риск).

Страховым случаем признается наступление гражданской ответственности заказчика, иных лиц, риск ответственности которых застрахован по Договору обязательного страхования, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевших при использовании транспортного средства, которое влечет за собой обязанность страховщика произвести страховую выплату.

Страховщиком не возмещается вред, причиненный вследствие:

- а) обстоятельств непреодолимой силы либо умысла потерпевшего;
- б) воздействия ядерного взрыва, радиации, радиоактивного заражения;
- в) военных действий, а также маневров или иных военных мероприятий;
- г) гражданской войны, народных волнений или забастовок.
- д) иных обстоятельств, освобождающих страховщика от выплаты страхового возмещения по Договору на основании действующего законодательства или Правил.

Вред, причиненный имуществу, принадлежащему лицу, ответственному за причиненный вред, не возмещается.

Соответственно, в случае безосновательного обращения к страховщику, отказ в выплате страхового возмещения будет не только соответствовать гражданскому законодательству РФ, но и свидетельствовать о качественной работе страховщика.

Страховая деятельность носит рисковый характер, не каждый отказ в выплате страхового возмещения позволяет дать отрицательную оценку деятельности и квалификации страховщика, следовательно указанный критерий оценки заявки претендента не может отражать достоверную квалификацию участника закупки, и как следствие может привести к некорректной оценке заявок претендентов как по этому критерию, так и начислению итогового балла заявкам в целом.

Информация о страховщиках, а так же о количестве заключенных договоров по ОСАГО за 2018 год находится в открытом доступе на официальном сайте Банка России.

Таким образом, с учетом подкритериев ни одна другая, из представленных на рынке РФ страховых компаний (кроме АО "АльфаСтрахование") не может получить максимальное количество баллов в результате установленного Заказчиком порядка расчета с использованием указанных в документации подкритериев, что создает преимущественное положение страховой компании АО "АльфаСтрахование".

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о создании заказчиком ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» преимущественных условий одному из возможных претендентов на участие в торгах, а именно АО "АльфаСтрахование".

Согласно пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального Закона № 135 - ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» установлено, что при проведении торгов, запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Материалами дела, подтверждены фактические обстоятельства нарушения норм антимонопольного законодательства в части ограничения (устранения) конкуренции, путем установления требований закупочной документации, создающих преимущественные условия по неценовому критерию только одному участнику рынка оказания услуг автострахования, что повлекло фактическое ограничение конкуренции и нарушение прав неограниченного круга участников данного рынка.

Таким образом, ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» своими действиями допустило нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в установлении требований закупочной документации позволяющих получить высший балл по неценовому критерию только одному участнику.

В своих пояснениях представитель ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» пояснил, что при формировании неценовых критериев, учреждение руководствовалось требованиями пункта 3.2 Положения о закупках, согласно которого при проведении конкурентной закупки Заказчик вправе установить дополнительные требования к участникам закупки:

1) требования к квалификации сотрудников участника закупки, привлекаемых к исполнению договора, или лиц, привлекаемых к исполнению договора участником закупки на основании гражданско-правовых договоров, в частности требования к наличию необходимого уровня образования, навыков и (или) знаний, необходимых для исполнения договора;

2) требования к наличию опыта исполнения участником закупки договоров, аналогичных предмету закупки (с обязательным указанием в закупочной документации определения, какие именно договоры с точки зрения их предмета являются аналогичными предмету закупки), при этом максимальный денежный размер данного требования не может превышать 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора;

3) требования к наличию (в том числе на правах аренды) у участника закупки машин, оборудования, иного имущества, в том числе недвижимого, необходимого для исполнения договора. При этом не допускается устанавливать требования о наличии имущества, использование которого в процессе исполнения договора, заключаемого по результатам закупки, не подразумевается закупочной документацией и (или) существом работ, услуг, являющихся предметом закупки;

Так же представителем учреждения пояснено, что согласно указанных норм Положения о закупках, Заказчик правомерно установил оспариваемые критерии оценки заявок участников.

Комиссия Ставропольского УФАС России рассмотрев данные доводы, установила, что доводы Заказчика подлежат отклонению ввиду следующего.

ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог», как субъект 223 ФЗ, при осуществлении своей деятельности обязан руководствоваться не только нормами Положения о закупках учреждения, но и нормами Закона о закупках, который, в свою очередь устанавливает принципы закупочной политики.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

1) информационная открытость закупки;

2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Комиссией Ставропольского УФАС России отмечено, что при проведении рассматриваемой закупки ценовой критерий (вес ценового критерия 60%) не может значительно повлиять на итоговый балл заявки, ввиду того, что базовый тариф ОСАГО для страховых компаний на территории

субъекта является единым, следовательно, итоговый рейтинг заявки зависит от баллов набранных претендентом по неценовым критериям.

В рассматриваемом случае Заказчиком были установлены оценочные критерии заявок, позволяющие только одному из участников рынка оказания услуг автострахования получить высший балл при оценке заявки, что прямо противоречит принципу равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального Закона № 135 - ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» при проведении торгов, запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

На основании изложенного Комиссия Ставропольского УФАС России отмечает, что установленная Положением возможность установления неценовых критериев оценки заявок претендентов не может противоречить требованиям действующего законодательства. Установление подобных требований указывает на незаконные действия Заказчика в части необоснованного ограничения круга потенциальных участников торгов, и создания преимущества одному из участников рынка страхования, который получит высший балл по неценовому критерию.

Комиссия Ставропольского УФАС России отмечает, что обстоятельств, а так же доказательств отсутствия вины в действиях ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» в ходе рассмотрения дела не установлено.

Таким образом, Комиссия Ставропольского УФАС России пришла к выводу о том, что ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» своими действиями допустила нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

По результатам рассмотрения настоящего дела в адрес ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» было направлено Заключение об обстоятельствах дела № 026/01/17-1964/2019.

Заключение об обстоятельствах дела получено Администрацией 12.12.2019 года, что подтверждается уведомлениями о вручении заказных писем приобщенных к материалам дела.

Письменных возражений от ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог», на доводы изложенные в Заключение Комиссии Ставропольского УФАС России от 28.11.2019 в адрес Ставропольского УФАС России не поступало.

В ходе рассмотрения дела представитель ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» устно пояснил, что с доводами управления согласен.

Комиссия Ставропольского УФАС России исследовав материалы дела, по итогам проведенного расследования установила, что в материалах дела содержатся достаточные доказательства нарушения ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в нарушении порядка определения победителя торгов.

На момент вынесения настоящего Решения, договор по итогам рассматриваемой процедуры не заключен. Так же ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» в ходе рассмотрения настоящего дела представило доказательства отмены закупочной процедуры №31908434043, документация, о проведении которой послужила поводом к возбуждению настоящего дела.

Таким образом, ввиду наличия доказательств отмены закупочной процедуры №31908434043, Комиссия пришла к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания об аннулировании торгов.

На основании изложенного, руководствуясь частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ставропольского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог» (355029, Ставропольский край, город Ставрополь, Индустриальная улица, 6, ИНН 2636045145, ОГРН 1052600253991) нарушившим пункт 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в установлении требований закупочной документации позволяющих получить высший балл по неценовому критерию только одному участнику.

2. Ввиду того, что по закупочная процедура №31908434043 отменена, основания для выдачи предписания отсутствуют.

Председатель Комиссии:

Д.Н. Сапунов

Члены комиссии:

А.Ю. Лазебный

П.И.
Радченко

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