

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-12730/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

29.10.2019 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия),

рассмотрев жалобу САО «ВСК» (далее также - Заявитель, Общество) на действия ПАО «МРСК Центра» (далее также - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) для нужд исполнительного аппарата ПАО «МРСК Центра», филиалов ПАО «МРСК Центра» («Белгородэнерго», «Брянскэнерго», «Воронежэнерго», «Костромаэнерго», «Курскэнерго», «Липецкэнерго», «Орелэнерго», «Смоленскэнерго», «Тамбовэнерго», «Тверьэнерго», «Ярэнерго») (реестровый № 31908387954, далее - Закупка) в соответствии со ст. 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.

Заявителем обжалуется то, что при подаче коллективной заявки баллы отдельных ее участников суммируются в соответствии (пропорционально) с планом распределения объемов по договору между членами коллективного участника, а также предоставление преимуществ по нестоимостным критериям АО «Согаз», а также необъективность критерия «Качество».

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закона о закупках).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

На официальном сайте Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС, Официальный сайт).

В отношении доводов жалобы Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с п. 1.5.2 Документации в случае участия в закупке коллективного участника (группы лиц) каждое юридическое лицо (каждый индивидуальный

предприниматель), входящее в состав коллективного участника, должно отвечать требованиям настоящей документации о закупке в части требований, не подлежащих суммированию (пункт 15 (пп. а) - д) части IV «ИНФОРМАЦИОННАЯ КАРТА ЗАКУПКИ»). При установлении требований по количественным параметрам деятельности коллективного участника (группы лиц), количественные параметры членов объединения суммируются в соответствии (пропорционально) с планом распределения объемов по договору между членами коллективного участника.

При этом Документацией предусмотрена солидарная ответственность участников коллективной заявки за ненадлежащее исполнение обязательств по договору.

В силу ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) участники гражданского оборота должны действовать добросовестно.

В соответствии со ст. 323 ГК РФ при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга. Кредитор, не получивший полного удовлетворения от одного из солидарных должников, имеет право требовать недополученное от остальных солидарных должников.

Солидарные должники остаются обязанными до тех пор, пока обязательство не исполнено полностью.

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.

В данном случае положения Документации о пропорциональном суммировании квалификационных показателей нарушает такой баланс, поскольку, с учетом солидарной ответственности участников их квалификация должна характеризоваться суммой всех финансовых активов и пассивов участников, а не пропорционально размеру долей.

Комиссия считает, что такой «дисбаланс» ограничивает возможность победы в Закупке и делает бессмысленным коллективное участие в Закупке, поскольку исходя из представленных расчетов, даже объединение Заявителя вместе с ПАО «Ингосстрах» не позволит им совместно победить по установленным критериям ПАО «СОГАЗ».

Кроме того, необходимо учитывать правовую позицию, изложенную п. 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.

При этом максимальные баллы по критерию «Квалификация» в данном конкретном случае может набрать только АО «СОГАЗ», что может говорить о предоставлении данному участнику определенного преимущества, что противоречит позиции, изложенной выше.

В данной Закупке ценовой критерий по ОСАГО не влияет на определение баллов, поскольку всеми страховщиками установлены минимальные базовые тарифы, что определяет одинаковое предложение по ценовому критерию, установленных ст. 8 и 9 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее — Закон об ОСАГО).

Согласно пояснениям представителей Заказчика, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Закупке был определен исходя из того, что обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств является финансовой услугой, а необходимые параметры критериев оценки заявок при проведении конкурентных процедур для финансовых услуг установлены Единый стандарт закупок ПАО «Россети», к которому Заказчик присоединился.

При этом представители Заказчика не пояснили установление именно вышеуказанных критериев оценки.

Учитывая, что конкуренция по цене в данном конкретном случае практически невозможна (поскольку минимальная и максимальная цена тарифа фиксирована).

Кроме того, Комиссия установила, что по предусмотренным критериям оценки заявок среди крупных участников страхового дела максимальный балл может получить только ПАО «Согаз».

На основании вышеизложенного Комиссия приходит к выводу, что действия Заказчика, выразившиеся в установлении в Документации требования о предоставлении оборудования без определенной для Заказчика ответственности, противоречат п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

Так, на заседание Комиссии Заявитель и Заказчик представил несколько расчетов оценок заявок, исходя из открытых сведений, находящихся на сайте Центрального банка Российской Федерации по адресу cbr.ru.

Комиссия оценивает представленные Заказчиком примерные расчеты баллов участников критически, поскольку по необъяснимым причинам Заказчик во всех расчетах занижал оценку АО «СОГАЗ» по «Качеству», постоянно подставляя такие значения, в которых с учетом неоспоримых конкретных преимуществ из критериев по «Квалификации» последний якобы проиграл бы закупочную процедуру только из-за недостаточной оценки по «Качеству».

Кроме того, Комиссия отмечает, что установленный порядок оценки по критерию «Качество» противоречит самой сути как обязательному страхованию без включения дополнительных услуг, на основании которых Заказчик хочет проводить оценку заявок участников.

Комиссия считает, что этот критерий необъективен, поскольку выбор победителя в данном случае обусловлен не ценой предложения или квалификацией участника, а

количеством предложенных вариантов по повышению качества услуг.

Изучив Документацию, Комиссия установила, что Заказчиком не установлен конкретный закрытый перечень дополнительных услуг, которые ему необходимы, то есть участники предлагают их по своему усмотрению.

При этом из положений Документации усматривается, что предложение по количеству дополнительных предложенных услуг является одним из важнейших критериев для определения победителя Закупки.

Комиссия считает, что от верного и обоснованного установления самим Заказчиком закрытого перечня дополнительных услуг зависит выбор наиболее лучшего предложения участника.

Комиссия считает, что такой перечень должен быть определен Заказчиком самостоятельно в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в том числе с учетом того, что Закон об ОСАГО не предполагает расширительного толкования о страхуемых объектах страхования.

При этом участники Закупки должны предлагать количество выполнения таких услуг, что обуславливает обязанность Заказчика по формированию данного перечня таким образом, чтобы каждый претендент на основании собственных возможностей сделал качественное предложение, приводящее к увеличению стоимости качества таких услуг.

Установление же критерия «Качество» в существующем виде ограничивает конкуренцию, поскольку предоставляет преимущество тем участникам, которые вместо конкуренции по объективным показателям конкурируют по видам описываемых работ.

Например, Комиссия рассмотрела предложения Заявителя, который предложил 136 предложений по повышению качества услуг.

Заявитель указывает в п. 111, что «ВСК обладает ресурсами для полного и профессионального выполнения контракта» и в п. 113 «Большой набор качественных услуг и дополнительного сервиса высочайшего качества».

Комиссия отмечает, что описание себя как субъекта, оказывающего услуги высочайшего качества, не позволит с достаточной степенью определить лучшего исполнителя по договору, поскольку в данном случае оценка по указанному критерию зависит только от трудозатрат на придумывание дополнительных услуг.

Кроме того, Комиссия учитывает, что участники процедуры сами (например, АО «Согаз») в своей заявках обозначают, что предлагают расширение страхового покрытия путем заключения добровольного страхования, то есть не в рамках Закона об ОСАГО, что может содержать в себе признаки нарушения законодательства, так как может противоречить Закону об ОСАГО и иным НПА, принятым в его исполнение.

В рассматриваемом случае установлено, что оценка заявки напрямую зависит от формы, которой представлено предложение, а не от его содержания. При этом приоритет формы над содержанием недопустим при проведении закупок и не

соответствуют не только балансу частных и публичных интересов (на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П) и принципу стабильности публичных правоотношений, а также принципу добросовестной реализации прав и законных интересов (часть 3 статьи 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (часть 4 статьи 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ).

В связи с этим действия Заказчика, установившего необъективные критерии оценки, когда участники соревнуются не по цене и квалификации, а исходя из фантазии при описании применяемых работ, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

Так, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (п. 2 ч. 1 ст. 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.

Включение Заказчиком в 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.

Совокупность указанных обстоятельств позволяет Комиссии прийти к выводу о том, что Заказчиком заранее определены такие критерии, направленные на ограничение конкуренции с целью заключения договора с заранее определенным контрагентом, что подтверждается вышеизложенными обстоятельствами дела.

С учетом того факта, что Заказчиком не доказана объективность установленных критериев оценки, исходя из имеющихся материалов, свидетельствующих о наличии подходящих показателей для получения наивысшего балла по нестоимостному критерию только у одного участника процедуры, Комиссия признает жалобу обоснованной и приходит к выводу о ненадлежащем формировании Заказчиком Закупочной документации, влекущей ограничение конкуренции, что нарушает п. 2 ч. 1 ст. 3, пп. 13, 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.

При этом представители Заказчика не пояснили установление именно вышеуказанных критериев оценки.

Комиссия считает необходимым отметить, что в целях создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в ч. 2 ст. 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.

С учетом изложенного, Комиссия признает жалобу обоснованной и приходит к выводу о ненадлежащем формировании Заказчиком Закупочной документации, влекущей ограничение конкуренции, что нарушает п. 2 ч. 1 ст. 3, пп. 13, 14 ч. 10 ст. 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 САО «ВСК» (ИНН: 7710026574, ОГРН: 1027700186062,) на действия ПАО «МРСК Центра» (ИНН:6901067107, ОГРН:1046900099498) при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3, пп. 13, 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 077/07/00-12730/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

29.10.2019 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия),

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 29.10.2019 по делу № 077/07/00-12730/2019,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ПАО «МРСК Центра» устранить нарушения, допущенные при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) для нужд исполнительного аппарата ПАО «МРСК Центра», филиалов ПАО «МРСК Центра» («Белгородэнерго», «Брянскэнерго», «Воронежэнерго», «Костромаэнерго», «Курскэнерго», «Липецкэнерго», «Орелэнерго», «Смоленскэнерго», «Тамбовэнерго», «Тверьэнерго», «Ярэнерго») (реестровый № 31908387954, далее - Закупка) а именно:

1.

1. Вернуть всем участникам ранее поданные заявки на участие в Закупке с указанием о возможности повторной подачи заявки.
2. Заказчику внести изменения в Документацию с учётом решения Комиссии от 29.10.2019 по делу № 077/07/00-12730/2019.
3. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Закупке таким образом, чтобы он составлял не менее 10 (Десяти) дней с момента размещения информации о внесении изменений в Закупочную документацию до даты окончания приема заявок.
4. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru (далее — ЕИС).
5. Заказчику разместить в ЕИС информацию о новой дате окончания срока подачи заявок на участие в Закупке, новой дате рассмотрения заявок на участие в Закупке и подведения итогов Закупки.
6. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 05.12.2019.
7. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 10.12.2019 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

1.

2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.