

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-513/22

по результатам рассмотрения жалобы <...> на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

15.12.2022 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок (далее – Комиссия ФАС России) в составе: <...>,

при участии представителей:

<...>: <...>, <...>,

<...>: <...>,

представители <...> на заседание Комиссии ФАС России не явились, о дате, времени и месте рассмотрения жалобы посредством системы видео-конференц-связи уведомлены надлежащим образом,

рассмотрев посредством системы видео-конференц-связи жалобу <...> б/н б/д на действия (бездействие) заказчика <...> при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию работников <...> (извещение № 32211876078), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступила жалоба <...> (далее – Заявитель) б/н б/д на действия (бездействие) заказчика <...> (далее – Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию работников <...> (извещение № 32211876078) (далее – Конкурс, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках)

устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной 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 Законом о закупках.

При этом в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

В силу положений части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд <...>, утвержденным решением Совета директоров <...> (протокол от 01.09.2022 № 4) (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при осуществлении закупки в единой информационной системе, на официальном сайте, за исключением случаев, предусмотренных Законом о закупках, размещаются извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в такие извещение и документацию,

разъяснения такой документации, протоколы, составляемые при осуществлении закупки, итоговый протокол, иная дополнительная информация, предусмотренная в соответствии с частью 6 статьи 4 Закона о закупках.

В случае, если при заключении и исполнении договора изменяются количество, объем, цена закупаемых товаров, работ, услуг или сроки исполнения договора по сравнению с указанными в итоговом протоколе, не позднее чем в течение десяти дней со дня внесения изменений в договор в единой информационной системе размещается информация об изменении договора с указанием измененных условий. При закупке у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) информация о такой закупке, предусмотренная частью 5 статьи 4 Закона о закупках, может быть размещена заказчиком в единой информационной системе в случае, если это предусмотрено положением о закупке.

В соответствии с извещением о проведении Конкурса (далее – Извещение), конкурсной документацией (далее – Документация):

1. Извещение размещено в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru – 23.11.2022.
2. Начальная (максимальная) цена договора – 1 858 912 566,66 рублей.
3. Дата окончания срока подачи заявок – 09.12.2022.
4. На участие в Конкурсе подано 4 заявки участников.
5. Дата подведения итогов – 13.12.2022.

Согласно части 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, если при рассмотрении жалобы комиссии антимонопольного органа необходимо получение дополнительной информации, срок принятия решения может быть продлен однократно на срок, установленный частью 14 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В ходе заседания Комиссией ФАС России 14.12.2022 на основании части 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в целях полного и всестороннего рассмотрения Жалобы объявлен перерыв до 15.12.2022.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том числе осуществление заказчиком закупки

с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса права и законные интересы Заявителя нарушены действиями Заказчика, поскольку Заказчиком в Документации установлен ненадлежащий порядок оценки участников закупки по критерию «Цена договора» (общий размер страховой премии) (далее – Критерий № 1), по подкритериям «Отношение страховых выплат к страховым премиям по договорам добровольного медицинского страхования за период 2021» (далее – Подкритерий № 1), «Отношение количества урегулированных страховых случаев к количеству заявленных по договорам добровольного медицинского страхования за период 2021» (далее – Подкритерий № 2), «Количество договоров по добровольному медицинскому страхованию, действовавших на конец периода 2021» (далее – Подкритерий № 3), «Наличие действующего рейтинга надежности Рейтингового агентства Эксперт РА и (или) Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства (АКРА)» (далее – Подкритерий № 4) критерия «Квалификация участника» (далее – Критерий № 2).

Представители Заказчика с доводами Жалобы не согласились и сообщили, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положения о закупке и Документации.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно, подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителей Заявителя, Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются установленными в Законе о закупках принципами, в том числе принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных

ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

1. Согласно доводу Жалобы в Документации установлен ненадлежащий порядок оценки заявок участников закупки по Критерию № 1.

Частью 16 статьи 3.2 Закона о закупках установлено, что под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем 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 силу положений 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 оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

1.1. Пунктом 1 приложения № 1.4 к Документации установлен Критерий № 1, в соответствии с которым оценка заявок участников закупки осуществляется следующим образом: «заявкам участника, в которых содержатся предложения демпинговой цены (сниженной на 25% и более от начальной (максимальной) цены) присваивается максимальное количество баллов по Критерию № 1. Заявки, содержащие предложения демпинговой цены (сниженной на 25% и более от начальной (максимальной) цены), по приведенной формуле не оцениваются.

Заявка каждого участника, в которой предложена не демпинговая цена, оценивается путем сравнения начальной (максимальной) цены, сниженной на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.3 Документации ($C_{\min} - 1\,394\,184\,425,01$ руб.), с ценой, предложенной каждым участником (C_j), по формуле:

C_{\min}

$B_j =$ * 50, где:

C_j

$j = 1 \dots n$, n – количество участников; B_j – количество баллов j -ого участника; C_j – цена, предложенная j -ым участником (без учета НДС); $C_{\min} = 1\,394\,184\,425,01$ руб. (Начальная (максимальная) цена, сниженная на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.4 Документации);

50 – максимально возможное количество баллов».

Изучив порядок оценки по Критерию № 1, Комиссия ФАС России установила, что участникам Конкурса, предложившим различные ценовые предложения, например, сниженные на 25% и более от начальной (максимальной) цены договора, присваивается максимальное количество баллов по Критерию № 1, что свидетельствует об отсутствии объективности оценки по указанному критерию и ставит участников закупки, представивших в том числе ценовые предложения, сниженные более чем на 25%, в неравное положение, и, как следствие, не позволяет Заказчику выявить лучшее ценовое предложение.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что действия Заказчика, установившего ненадлежащий порядок оценки заявок участников закупки по Критерию № 1, нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4

Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена

частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

1.2. Пунктом 2.1 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 1 Критерия № 2, в соответствии с которым «оценка заявок участников закупки осуществляется путем сопоставления суммы страховых выплат j -го участника на сумму страховых премий j -го участника по договорам добровольного медицинского страхования за период 2021, по следующей формуле:

O_j

$B_j = \frac{O_j}{D_j} * 20$, где:

D_j

B_j – количество баллов j -ого участника; O_j – сумма страховых выплат у j -ого участника за 2021; D_j – сумма страховых премий у j -го участника за 2021.

В случае если отношение O_j/D_j составляет больше 1, участнику присваивается максимальное количество баллов.

20 баллов – максимально возможное количество баллов по данному критерию.

В случае участия в закупке нескольких лиц на стороне j -ого участника, сумма страховых выплат, осуществленных j -ым участником, рассчитывается как среднеарифметическое значение страховых выплат всех лиц, выступающих на стороне j -ого участника.

В случае участия в закупке нескольких лиц на стороне j -ого участника, сумма страховых премий, полученных j -ым участником рассчитывается как среднеарифметическое значение страховых премий всех лиц, выступающих на стороне j -ого участника».

1.3. Пунктом 2.3 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 2 Критерия № 2, в соответствии с которым «оценка заявок участников закупки осуществляется путем сопоставления количества урегулированных страховых случаев j -го участника к количеству заявленных случаев j -го участника по договорам добровольного медицинского страхования за период 2021, по следующей формуле:

P_j

$C_j = \quad * 15$, где:

F_j

C_j – количество баллов j -ого участника; P_j – количество урегулированных страховых случаев у j -ого участника за 2021 г.; F_j – количество заявленных страховых случаев j -го участника за 2021;

В случае если отношение P_j/F_j составляет больше 1, участнику присваивается максимальное количество баллов.

15 баллов – максимально возможное количество баллов по данному критерию.

В случае участия в закупке нескольких лиц на стороне j -ого участника, количество урегулированных страховых случаев по договорам добровольного медицинского страхования за период 2021 j -ого участника рассчитывается как среднеарифметическое значение количества урегулированных страховых случаев по договорам добровольного медицинского

страхования за период 2021 всех лиц, выступающих на стороне j-ого участника».

1.4. Пунктом 2.4 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 3 Критерия № 2, в соответствии с которым «оценка заявок участников закупки осуществляется путем сопоставления общего количества договоров по добровольному медицинскому страхованию, действовавших на конец периода 2021 j-го участника, на максимальное значение оцениваемого показателя среди всех участников и рассчитывается по формуле:

$$Q_j = \frac{Q_j}{Q_{\max}} * 5, \text{ где:}$$

Q_j – количество баллов j-го участника по критерию; Q_j – количество договоров j-го участника действовавших на конец периода 2021; Q_{\max} – максимальное количество договоров, действовавших на конец периода 2021, из всех представленных участниками;

5 баллов – максимально возможное количество баллов по данному критерию.

В случае участия в закупке нескольких лиц на стороне j-ого участника, количество договоров по добровольному медицинскому страхованию, действовавших на конец периода 2021 j-ого участника рассчитывается как среднеарифметическое значение количества договоров по добровольному медицинскому страхованию, действовавших на конец периода 2021, всех лиц, выступающих на стороне j-ого участника.

Для подтверждения оценки заявок участников по Подкритериям №№ 1, 2, 3 Критерия № 2 участник закупки в составе заявки представляет статистическую отчетность по форме 0420162 «Сведения о деятельности страховщика», утвержденной Указанием Банка России от 03.02.2021 г. № 5724-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России отчетности страховщиков» за 2021 (документ должен быть сканирован с оригинала, нотариально заверенной копии или копии, заверенной уполномоченным лицом участника, а также в формате Excel).

Оценка и сопоставление конкурсных заявок по коду строки 03.2 «Добровольное медицинское страхование» производится в соответствии с суммарным значением данных из подразделов: «По договорам страхования

с физическими лицами», «По договорам страхования с юридическими лицами»
и «По договорам страхования с индивидуальными предпринимателями»».

В соответствии с пунктом 3.2.5 раздела 3 Документации оценка заявки участника, на стороне которого выступают несколько лиц, по критериям, предусмотренным приложением № 1.4 к Документации, осуществляется в совокупности на основании сведений в отношении всех лиц, выступающих на стороне такого участника.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя пояснил, что порядок оценки заявок участников по Подкритериям №№ 1, 2, 3 Критерия № 2, содержащий расчет баллов, исходя из среднеарифметического значения подкритериев, присвоенному каждому лицу, выступающего на стороне участника, установлен неправомерно, поскольку оценке и сопоставлению заявок подлежит не совокупность (общая сумма) подкритериев всех участников коллективной заявки, а лишь его часть, пропорциональная количеству членов коллективного участника, что нивелирует возможность участия коллективного участника в Конкурсе.

Представители Заказчика на заседании Комиссии ФАС России сообщили, что порядок оценки заявок участников закупки по Подкритериям №№ 1, 2, 3 Критерия № 2 направлен на выявление лучших условий исполнения договора, при этом выявить лучшее предложение возможно путем сопоставления представленных участниками закупки сведений.

Кроме того, представители Заказчика на заседании Комиссии ФАС России представили расчет баллов и пояснили, что, исходя из среднеарифметического значения Подкритериев №№ 1, 2, 3 Критерия № 2, индивидуальному участнику закупки присваивается большее количество баллов. При этом при сложении баллов коллективного участника закупки, такой участник получает максимальный возможный балл, что, по мнению Заказчика, не обеспечивает принцип конкуренции участников закупки.

Комиссия ФАС России, изучив представленные материалы, выслушав пояснения представителей Заказчика, Заявителя, приходит к следующему выводу.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Закона о закупках участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки,

независимо

от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения

и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке.

При подаче заявки несколькими физическими лицами, несколькими юридическими лицами, несколькими индивидуальными предпринимателями, объединившимися на стороне одного участника закупки, участником закупки выступает несколько лиц в совокупности (далее – группа лиц).

Таким образом, в случае подачи заявки группой лиц требованиям, указанным в Документации, должна отвечать такая группа лиц, а не отдельно взятые лица, входящие в ее состав.

Согласно пункту 2 статьи 1047 Гражданского Кодекса Российской Федерации если договор простого товарищества связан с осуществлением его участниками предпринимательской деятельности, товарищи отвечают солидарно по всем общим обязательствам независимо от оснований их возникновения.

Таким образом, в случае, когда договором простого товарищества предусмотрено осуществление одним из товарищей действий или сделок от имени остальных товарищей, все участники договора простого товарищества становятся стороной совершенной одним из товарищей сделки (действия) и солидарно отвечают по обязательствам из такой сделки, для всех участников договора простого товарищества наступают правовые последствия в результате действий, совершенных от их имени одним из товарищей.

В абзаце 2 пункта 2 статьи 12 Закона Российской Федерации от 27.11.1992

№ 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» содержится положение, которое предусматривает возможность возникновения солидарного обязательства из сострахования: если в договоре сострахования

не определены права и обязанности каждого из страховщиков, они солидарно отвечают перед страхователями, застрахованными лицами, выгодоприобретателями за осуществление страховой выплаты.

Кроме того, если участником закупки выступает несколько лиц (группа лиц), требования, указанные в документации о закупке, должны предъявляться к такой группе лиц в совокупности, а не к отдельно взятому ее участнику. Обратное не отвечает цели коллективного участия в закупке несколькими лицами в составе группы лиц и ставит эту группу лиц в неравное положение с отдельным участником закупки, показатели которого суммируются.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что порядок оценки заявок участников по Подкритериям № 1, 2, 3 Критерия № 2, содержащий расчет баллов, исходя из среднеарифметического значения подкритериев, присвоенному каждому лицу, выступающего на стороне участника, противоречит правовому смыслу коллективного участника закупки, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

1.4. Пунктом 2.2 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 4 Критерия № 2, в соответствии с которым оценка заявок участников Конкурса осуществляется путем присвоения баллов:

для рейтинга Эксперт РА:

в диапазоне от ruAAA до ruAA – 10 баллов; в диапазоне от ruAA-до ruA – 5 баллов; ниже или отсутствует – 0 баллов. для рейтинга АКРА: в диапазоне от AAA(RU) до AA(RU) – 10 баллов; ниже или отсутствует – 0 баллов.

При наличии у участника действующего рейтинга обоих рейтинговых агентств, по итогам оценки которых может быть присвоено разное значение баллов, участнику присваивается большее из двух значений.

10 баллов – максимально возможное количество баллов по данному критерию.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя пояснил, что оценка заявок участников Конкурса исключительно рейтинговыми агентствами <...> и <...> не соответствует перечню аккредитованных Центральным Банком России кредитно-рейтинговых агентств.

Кроме того, представитель Заявителя представил материалы и сообщил, что кредитно-рейтинговым агентством <...>, аккредитованным Центральным Банком России, в соответствии с национальной рейтинговой шкалой Российской Федерации Заявителю присвоен наивысший уровень кредитоспособности AAA.ru.

На заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика пояснили, что вышеуказанный порядок оценки по Подкритерию № 4 Критерия № 2 установлен в целях объективной оценки способности выполнения страховой компанией ее текущих и будущих обязательств перед страхователями и выгодоприобретателями в рамках договора страхования, сострахования и перестрахования. При этом, по мнению Заказчика, вышеуказанные рейтинговые агентства охватывают наиболее широкий перечень участников страхового рынка.

Изучив представленные материалы, заслушав пояснения представителей Заказчика, Заявителя, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что указанный порядок оценки не применен в равной степени к участникам закупки, поскольку участник закупки, обладающий рейтингом, присужденным иным российским рейтинговым агентством (например, <...>, <...>), аккредитованным Центральным Банком Российской Федерации, оценивается без применения вышеуказанного порядка оценки, в связи с чем, Комиссии ФАС России не представляется возможным прийти к выводу об объективности вышеуказанного порядка оценки заявок и возможности Заказчика выявить лучшее предложение среди участников закупки, а также объективно сопоставить заявки участников Конкурса.

Таким образом, действия Заказчика, установившего в Документации ненадлежащий порядок оценки заявок участников Конкурса по Подкритерию № 4 Критерия № 2, нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

В соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссией ФАС России принято решение о необходимости выдачи предписания, направленного на устранение выявленных нарушений.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <...> б/н б/д на действия (бездействие) заказчика <...> при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по добровольному медицинскому страхованию работников <...> (извещение № 32211876078) обоснованной.
2. Признать <...> нарушившим требования пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Выдать <...>, <...> обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, в соответствии с принятым решением от 15.12.2022 № 223ФЗ-513/22.
4. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дел от 15.12.2022 № 223ФЗ-513/22 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.