

РЕШЕНИЕ

по делу № 02-01-04-18-10

Резолютивная часть решения объявлена 12.02.2010 года
Новосибирск

г.

Решение изготовлено в полном объеме 24.02.2010 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Ельчанинов А.А. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Даниленко Г.Н. – начальник отдела антимонопольного контроля и естественных монополий, член Комиссии;

Бородкина А.Е. – специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля и естественных

монополий, член Комиссии,

в присутствии:

представителей заявителя ООО «Росгосстрах»;

представителя ответчика ЗАО «Региональные электрические сети»,

рассмотрев дело № 02-01-04-18-10 от 27.01.2010 г. по признакам нарушения Закрытым акционерным обществом «Региональные электрические сети» Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» при отборе финансовой организации для оказания услуг обязательного страхования автогражданской ответственности,

УСТАНОВИЛА

В Новосибирское УФАС России поступила жалоба ООО «Росгосстрах-Сибирь» (ООО «РГС-Сибирь»), в которой сообщается следующее.

02.12.2009 г. на сайте <http://www.eseti.ru> было опубликовано Извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности (ОСАГО) ЗАО «РЭС» на 2010 год.

14.12.2009 г. ООО «РГС-Сибирь» изъявило желание принять участие в конкурсе, направив письменное заявление ЗАО «РЭС» с просьбой предоставить конкурсную документацию, таковую получило.

Согласно абз. 2 п. 3.11 конкурсной документации вышеуказанного конкурса критериями, определяющими лучшие условия исполнения договора победителем конкурса, являются:

- максимальная сумма собственных и страховых резервов (из бухгалтерского баланса на последнюю отчетную дату);
- максимальный срок проведения экспертизы и оценки ущерба;
- минимальный срок страховой выплаты после проведения экспертизы оценки ущерба;
- минимальный срок получения страхового полиса после оплаты счета;
- возможность доставки страховых полисов по адресу заказчика (организатора конкурса);
- возможность подачи заявки на страхование по электронной почте;
- класс надежности страховой компании по шкале рейтингового агентства «Эксперт РА».

ООО «РГС-Сибирь» указало, что установление данных критериев в конкурсной документации противоречит п.6 раздела 1 Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственный или муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ № 722 от 10.09.2009 г., в котором указано, что «оценка заявок производится с использованием не менее 2 критериев оценки заявок, одним из которых является критерий «цена контракта» (цена контракта за единицу товара, работы, услуги), значимость которого не может быть менее 35 %». В конкурсной документации ЗАО «РЭС» критерий «цена контракта» (основополагающий) отсутствует как таковой.

Несоответствие конкурсной документации действующему законодательству влечет признание проведенного конкурса недействительным, тем самым, ставя под угрозу законные права и интересы ООО «РГС-Сибирь» заключить госконтракт в случае его выигрыша, увеличив количество страхователей.

По результатам рассмотрения заявления ООО «РГС-Сибирь» было установлено следующее.

Статья 18 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» регламентирует особенности отбора финансовых организаций субъектами естественных монополий. Частью 1 указанной статьи установлено, что субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд для оказания ряда финансовых услуг, в том числе услуг страхования ответственности.

ЗАО РЭС включено в раздел I «Услуги по передаче электрической и (или) тепловой энергии» Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль в топливно-

энергетическом комплексе под регистрационным № 54.1.38. приказом ФСТ РФ № 140-э от 18.04.2005 года.

Таким образом, ЗАО «РЭС» как субъект естественной монополии в топливно-энергетическом комплексе, оказывающий услуги в сфере передачи электрической энергии, в соответствии с названной статьей 18 ФЗ № 135-ФЗ «О защите конкуренции» обязано проводить отбор страховщиков, предоставляющих услуги ОСАГО, путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г.

Согласно части 2 статьи 18 ФЗ № 135-ФЗ «О защите конкуренции» нарушение положений части 1 данной статьи является основанием для признания судом соответствующих сделок или торгов недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.

В соответствии с частью 7 статьи 28 ФЗ № 94-ФЗ (в ред. от 24.07.2007 № 218-ФЗ) порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Правительством Российской Федерации. При установлении порядка оценки заявок на участие в конкурсе Правительством Российской Федерации предусматриваются виды критериев из указанных в части 4 настоящей статьи, их содержание и значимость таких критериев в зависимости от видов товаров, работ, услуг. Такой порядок оценки заявок установлен Правилами оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденными постановлением Правительства РФ № 722 от 10.09.2009 г (далее – Правила № 722), которое вступило в законную силу с 01.11.2009 года.

ЗАО «РЭС» извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора ОСАГО ЗАО «РЭС» на 2010 г. разместило 02.12.2009 г., т.е. уже после вступления в законную силу Правил №722. Следовательно, при проведении названного открытого конкурса ЗАО «РЭС» обязано было руководствоваться нормами данных Правил № 722 в части установления в конкурсной документации порядка оценки и сопоставления заявок участников конкурса.

Анализ пункта 3.11. конкурсной документации ЗАО «РЭС» к открытому конкурсу на право заключения договоров ОСАГО владельцев транспортных средств свидетельствует о том, что ЗАО «РЭС» установило порядок оценки и сопоставления заявок на участие в рассматриваемом конкурсе, который полностью противоречит Правилам № 722.

В соответствии с пунктом 2 Правил № 722 Оценка заявок осуществляется с использованием следующих критериев оценки заявок:

а) цена контракта;

б) функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара;

в) качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при

размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг;

г) расходы на эксплуатацию товара;

д) расходы на техническое обслуживание товара;

е) сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;

ж) срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;

з) объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

Согласно пунктам 5 и 6 Правил № 722 оценка заявок производится на основании критериев оценки, их содержания и значимости, установленных в конкурсной документации, в соответствии с ФЗ № 94-ФЗ и настоящими Правилами. Оценка заявок производится с использованием не менее 2 критериев оценки заявок, одним из которых является критерий «цена контракта», значимость которого не может быть менее 35 %.

В пункте 3.11 конкурсной документации ЗАО «РЭС» вообще отсутствуют критерии с такими наименованиями, как указано в Правилах № 722. Неясно, какие характеристики участников размещения заказа интересуют ЗАО «РЭС» для сопоставления и определения лучших условий исполнения договора ОСАГО. Критерий цена контракта вообще отсутствует в конкурсной документации ЗАО «РЭС».

Кроме этого, ни одному из критериев, поименованных ЗАО «РЭС» в конкурсной документации, не присвоен коэффициент значимости соответствующего критерия.

Таким образом, в действиях ЗАО «РЭС» присутствуют признаки нарушения пункта 11 части 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции», выраженные в установлении ЗАО «РЭС» в п. 3.11 конкурсной документации конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности порядка оценки и сопоставления заявок участников конкурса, не соответствующего положениям Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. и Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. N 722.

На основании изложенного в отношении ЗАО «РЭС» возбуждено дело № 02-01-04-18-10 от 27.01.2010 г. по признакам нарушения пункта 11 части 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» при отборе финансовой организации для оказания услуг обязательного страхования автогражданской ответственности.

Перед началом рассмотрения дела представители заявителя передали Комиссии Новосибирского УФАС России заявление о замене в связи с реорганизацией, в котором сообщается следующее. 01.01.2010 завершилась реорганизация ООО «Росгосстрах-Сибирь» в форме присоединения к ООО «Росгосстрах». В соответствии со статьей 58 ГК РФ и пунктом 4 статьи 53 ФЗ «Об обществах с

ограниченной ответственностью» при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят все права и обязанности присоединенного юридического лица. Переход объектов гражданских прав при реорганизации в соответствии со статьей 129 ГК РФ осуществляется в порядке универсального правопреемства. Соответственно, права стороны по делу № 02-01-01-17-10 от 22.01.2010 переходят к ООО «Росгосстрах» в полном объеме в порядке универсального правопреемства. Комиссия Новосибирского УФАС России удовлетворило указанное заявление ООО «Росгосстрах».

На рассмотрении дела представители ООО «Росгосстрах» поддержали свою позицию, ранее изложенную в жалобе ООО «Росгосстрах-Сибирь», и обратилось к членам Комиссии с просьбой принять меры по пресечению нарушения антимонопольного законодательства и обратиться в арбитражный суд с иском о признании сделки, заключенной ЗАО «РЭС» по результатам проведенного конкурса, недействительной.

ЗАО «РЭС» представило следующие письменные пояснения по делу № 02-01-04-18-10.

03.12.2009 года ЗАО «РЭС» на интернет-сайте eseti.ru было размещено извещение о проведении открытого конкурса на выбор страховой организации на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности. К конкурсной документации прилагался проект договора страхования. 12.01.2010 года был составлен Протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе на право заключения договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, принадлежащих ЗАО «РЭС». Согласно п. 6 Протокола до окончания указанного в извещении срока поступило 4 запечатанных конверта: поступили по одному конверту от ОАО СК «Роста» и ОАО «АльфаСтрахование» и два конверта от ОАО «Московская страховая компания». Конкурс был признан состоявшимся. 25 января 2010 года был составлен Протокол рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе на право заключения договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, принадлежащих ЗАО «РЭС». По результатам проверки на соответствие оформления заявок на соответствие условиям Конкурсной документации были признаны участниками конкурса и допущены к участию в конкурсе следующие компании: ОАО «АльфаСтрахование» и два конверта от ОАО «Московская страховая компания». Протоколом от 25 января 2010 года оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе на право заключения договоров ОСАГО было признано победителем ОАО «АльфаСтрахование».

ЗАО «РЭС» вменяется нарушение п. 11 части 1 ст. 18 Закона о конкуренции.

ООО «Росгосстрах-Сибирь» в своем заявлении требует внести изменения в Конкурсную документацию Ответчика. Выдача Предписания со стороны антимонопольного органа в данном случае невозможна, в силу отсутствия полномочий у антимонопольного органа. В соответствии со ст. 18 Закона о конкуренции субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Таким законом является Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Аукционная (конкурсная) документация – это документ, утверждаемый заказчиком, регламентирующий порядок проведения аукциона (конкурса), устанавливающий требования к выполняемым работам и определяющий форму и порядок заключения контракта. Указанная документация разрабатывается для каждого проводимого конкурса отдельно. По завершении конкурса внесение изменений в конкурсную документацию Законом 94-ФЗ не предусмотрено, более того не имеет своей актуальности, а само предписание будет являться неисполнимым. Кроме того, в соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 23 Закона о конкуренции не предусмотрено право антимонопольного органа по указанной категории дел выносить предписание. В соответствии с п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» в силу статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и на основании вынесенного решения антимонопольный орган выдает предписание. Перечень возможных предписаний, выдаваемых хозяйствующим субъектам и обязательных для исполнения, содержится в пункте 2 части 1 статьи 23 Закона. Таким образом, в том случае, когда возможность выдачи предписания прямо не поименована в ст. 23 Закона о конкуренции, антимонопольный орган не имеет полномочий на выдачу соответствующего предписания.

В действиях ЗАО «РЭС» отсутствует нарушение антимонопольного законодательства. Указанное подтверждается следующим.

ЗАО «РЭС» вменяется нарушение законодательства в части установления не соответствующего Постановлению порядка оценки конкурсных заявок. В частности в п. 3.11 Конкурсной документации установлены критерии для осуществления оценки заявок. В указанном порядке оценки конкурсных заявок критерий цена отсутствует. В указанной норме предусмотрено, что субъекты естественных монополий проводят конкурс в соответствии с положениями Закона 94-ФЗ. В соответствии с п. 1 ст. 18 Закона о конкуренции предусмотрено, что субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, для государственных и муниципальных нужд. В указанной норме не содержится указаний на необходимость руководствоваться подзаконными нормативно-правовыми актами.

В соответствии со ст. 17 Закона о конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;
- 2) создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов;

4) участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Таким образом, полномочия и функции антимонопольного органа ограничены рамками установления факта или возможности ограничения конкуренции. Из анализа положений п. 3.11 следует, что указанные условия не могли привести к ограничению, устранению конкуренции, поскольку порядок сравнения заявок такой цели не имеет. Поскольку критерий цены не учитывается для всех потенциальных участников, преимущества никто не получает, следовательно, ограничения конкуренции места не имеет. Поскольку конкурсная документация была опубликована на сайте и доступна для всеобщего ознакомления, участники и потенциальные участники конкурса могли с ней ознакомиться, в том числе с указанными условиями оценки заявок, выбрав для себя оптимальный вариант указания цены контракта. Кроме того, ограничение конкуренции заключается в создании на рынке условий для создания преимуществ для конкретного участника рынка. В данной ситуации такие условия созданы не были, поскольку все участники находились в равном положении. Дополнительной гарантией обеспечения прав участников является возможность обратиться за разъяснениями к организатору торгов в соответствии с п. 1 ст. 24 94-ФЗ, в частности, любой участник размещения заказа вправе направить в письменной форме, в том числе в форме электронного документа, заказчику, уполномоченному органу запрос о разъяснении положений конкурсной документации. В течение двух рабочих дней со дня поступления указанного запроса заказчик, уполномоченный орган обязаны направить в письменной форме или в форме электронного документа разъяснения положений конкурсной документации, если указанный запрос поступил к заказчику, в уполномоченный орган не позднее чем за пять дней до дня окончания подачи заявок на участие в конкурсе.

Проведенным конкурсом ничьих прав затронуто не было. В соответствии со ст. 499 ГК РФ торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. В качестве заинтересованных лиц в данной ситуации могут выступать лица, принявшие участие в конкурсе (подавшие заявки), и по причинам допущенных нарушений не признанные победителями. Лица, участвующие в конкурсе, не обратились в суд за защитой своих прав. ООО «Росгосстрах-Сибирь» не является заинтересованным лицом, уполномоченным на обращение в суд. Таким образом, проведенным конкурсом не были затронуты права и законные интересы заинтересованных лиц. Следовательно, отсутствуют основания для оспаривания торгов и признания недействительными заключенных по итогам проведенных торгов договоров.

На заседании Комиссии представитель ЗАО «РЭС» поддержал ранее предоставленные в Новосибирское УФАС России письменные пояснения.

Изучив материалы дела № 02-01-04-18-10 от 27.01.2010 г. в отношении ЗАО «РЭС» и доводы ответчика в полном объеме, Комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

Довод ЗАО «РЭС» о том, что в соответствии с п. 1 ст. 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» у субъекта естественных монополий при проведении торгов отсутствует необходимость руководствоваться подзаконными нормативно-правовыми актами не принимается по следующим

основаниям. Пунктом 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» предусмотрено, что субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.... В соответствии с пунктом 7 статьи 28 Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Правительством Российской Федерации. Такой порядок определен Правилами оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. N 722. Кроме того, в п. 4 ст. 28 Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» прямо говорится о том, что для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки по цене контракта.

Доводы ЗАО «РЭС» об отсутствии в действиях ответчика признаков нарушения статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» не принимается, так как рассматриваемое дело № 02-01-04-18-10 от 27.01.2010 г. возбуждено по признакам нарушения ЗАО «РЭС» пункта 11 части 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции». Недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 17) при поведении конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности ответчику не вменяется и в рамках антимонопольного дела № 02-01-04-18-10 от 27.01.2010 г. не рассматривается.

Довод ЗАО «РЭС» об отсутствии оснований для оспаривания торгов и признания недействительными заключенных по итогам проведенных торгов договоров Комиссией также не принимается. В соответствии с частью 2 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» нарушение положений части 1 настоящей статьи является основанием для признания судом соответствующих сделок или торгов недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа. То есть, Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области вправе обратиться с иском о признании соответствующих сделок или торгов недействительными в суд в случае вынесения Комиссией Управления решения о признании ответчика нарушившим часть 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

Таким образом, ЗАО «РЭС», установив в п. 3.11 конкурсной документации конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности порядок оценки и сопоставления заявок участников конкурса, не соответствующий положениям Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. и Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для

государственных или муниципальных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. №722, нарушило пункт 11 части 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

В связи с изложенным, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА

1. Признать ЗАО «РЭС» нарушившим пункт 11 части 1 статьи 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» путем установления в п. 3.11 конкурсной документации конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности порядка оценки и сопоставления заявок участников конкурса, не соответствующего положениям Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. и Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. N 722.

2. Обратиться с иском в суд о признании недействительным проведенного ЗАО «РЭС» открытого конкурса на право заключения договора обязательного страхования автогражданской ответственности, а также о признании недействительным договора, заключенного ЗАО «РЭС» с победителем данного конкурса.

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

Председатель Комиссии

А.А. Ельчанинов

Члены Комиссии

Г.Н. Даниленко

А.Е. Бородкина