

Сургутскова Ирина Александровна,
старший юрист
Экспертно-консультационного центра
Института госзакупок

УСТАНОВЛЕНИЕ НЕСТОИМОСТНЫХ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЗАЯВОК НА УЧАСТИЕ В КОНКУРСЕ И ЗАПРОСЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 (далее – Правила оценки), существенно изменили, по сравнению с законодательством о размещении заказов, порядок такой оценки в отношении нестоимостных критериев, к которым относятся:

- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

В рамках настоящего доклада будут рассмотрены основные вопросы применения указанных выше критериев на практике.

Напомним, что законодательством о размещении заказов было предусмотрено два критерия оценки заявок, по которым оценка осуществлялась без использования формул:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара;
- качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг.

Эти критерии еще называли «субъективными», так как значения по ним, по общему правилу, выставлялись каждым членом комиссии, исходя из внутренних убеждений и собственного мнения.

Заказчик, конечно, мог в документации установить определенную шкалу оценки, но это было совершенно не обязательно.

Теперь же подход законодателя к порядку оценки по таким критериям принципиально изменился. Практически для всех показателей нестоимостных критериев необходимо применить либо одну из формул, приведенных в Правилах оценки, либо шкалу оценки.

И только по двум показателям критерия «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок»: «качество товаров (качество работ, качество услуг)» и «соответствие экологическим нормам», количество баллов заявкам, как и раньше, присваивается субъективно. По крайней мере, это следует из Правил оценки. Конечно, в тексте указанных правил термин «субъективно» не используется. Но тем не менее, в отличие от всех остальных показателей, в отношении двух упомянутых выше не предусмотрено установление формулы или шкалы оценки.

Однако некоторые контрольные органы в сфере закупок считают, что заказчики должны установить порядок оценки по показателям «качество товаров (качество работ, качество услуг)» и «соответствие экологическим нормам» таким образом, чтобы оценка была объективной. Так, решением от 02.07.2014 по делу № К-998/14 Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России) посчитала недостаточным указание заказчиком в конкурсной документации в качестве предмета оценки формулировки *«степень детализации и проработанности организационно-технологических предложений, в т.ч. полнота учета технических требований, методологии и технологии выполнения работ, обоснованность необходимых для выполнения ресурсов»* и выявила в действиях заказчика нарушение п. 9 ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) в связи с отсутствием в конкурсной документации надлежащего порядка оценки заявок.

Существует и противоположная административная практика. Например, в решении от 17.03.2014 Управление Федеральной антимонопольной службы (далее – УФАС) по Ивановской области указывает, что действующим законодательством не установлена обязанность заказчика определять содержание показателя «качество товаров (качество работ, качество услуг)», а участники закупки в качестве документального подтверждения данного по-

казателя могут представлять любые документы, по их мнению, подтверждающие указанный показатель.

Представляется, что для соблюдения принципа прозрачности закупки заказчику все-таки следует раскрыть (в определенной самим заказчиком степени) содержание всех показателей оценки, в том числе «субъективных».

Что касается «несубъективных» показателей оценки, по ним содержание необходимо раскрыть еще и потому, что расчет баллов по таким показателям осуществляется либо по формуле, либо по шкале. Следовательно, заказчик должен изначально определить одинаковые для всех участников закупки значения показателей, по которым будут рассчитываться баллы.

Например, если заказчик хочет оценить опыт участника закупки по выполнению аналогичных работ, он должен однозначно указать в документации, по какому значению будет оцениваться такой опыт: по сумме выполненных работ, по количеству актов приемки или по количеству лет, в течение которых выполнялись работы.

Так, при проведении одного из конкурсов заказчик указал в документации, что оценивается «опыт выполнения участником конкурса в качестве генподрядчика аналогичных предмету конкурса работ за последние пять лет, предшествующих дате окончания подачи заявок на участие в конкурсе, сопоставимых по объему и виду работам, на заключение контракта, по выполнению которых проводится настоящий конкурс, с ценой контракта не менее 100% от начальной (максимальной) цены, установленной по настоящему конкурсу (аналогичными работами считаются работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог с искусственными сооружениями не ниже II технической категории), подтверждается представленными в составе заявки копиями контрактов (договоров), заключенных ранее с организацией – участником закупок, копиями оформленных актов приемки-сдачи выполненных работ».

Количество баллов, присуждаемых участникам закупки по критерию оценки (показателю) ($НЦБ_i$), *определяется по формуле:*

$$НЦБ_i = K_3 \times 100 \times \left(\frac{K_i}{K_{\max}} \right),$$

где:

K_3 – коэффициент значимости показателя;

K_i – предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

K_{\max} – максимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки».

ФАС России посчитала, что заказчиком предмет оценки не установлен. И, действительно, непонятно, какое именно значение опыта будет использоваться в формуле при подсчете баллов: стоимость выполненных работ или количество актов приемки, которыми участник эту стоимость подтвердил.

Рассмотрим еще некоторые правила, на которые стоит обратить внимание заказчику при установлении порядка оценки заявок (окончательных предложений).

✓ В отношении критерия оценки «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» установлен закрытый перечень показателей (п. 27 Правил оценки). Такой вывод можно сделать в том числе путем сравнения формулировки п. 25 и 27 Правил оценки:

– п. 25: «Показателями нестоимостного критерия оценки «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок» в том числе могут быть:»;

– п. 27: «Показателями нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки...» могут быть:».

Однако на практике встречаются случаи, когда контрольные органы поддерживают заказчиков, устанавливающих показатели квалификации, не перечисленные в Правилах оценки.

Так, в решении от 14.07.2014 по делу № ДМ-04/9760 УФАС по Республике Татарстан указало: «Согласно подпункту «б» пункта 4 Правил оценки заявок, заказчик может установить в документации о закупке нестоимостные критерии оценки, в частности квалификацию участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации. Из вышеизложенного следует, что заказ-

чик имеет право оценивать заявки по размеру уставного капитала у участника, подавшего такую заявку».

Представляется, что такая позиция контрольного органа не в полной мере соответствует законодательству и может быть успешно обжалована участником закупки в судебном порядке.

✓ Некоторые показатели критерия оценки «квалификация участников закупки...» нельзя использовать в случае, если предметом контракта является поставка товара. Это следует из названия таких показателей, указанных в подп. «а» и «в» п. 27 Правил оценки:

а) квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;

в) обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг.

✓ В силу абз. 5 п. 11 Правил оценки в случае осуществления закупки строительных работ, заказчик по общему правилу обязан установить показатель «опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема». При этом значимость показателя должна составлять не менее 50 процентов значимости всех нестоимостных критериев оценки.

Необходимо обратить внимание на то, что указанные выше 50 процентов нужно считать не от значимости всех показателей критерия оценки «квалификация участников закупки...», а от значимости показателей всех нестоимостных критериев оценки.

Приведем пример.

Заказчик установил следующие критерии оценки:

- 1) цена контракта – значимость 60%;
- 2) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки – значимость 20%. Показателем этого критерия является качество работ;
- 3) квалификация участников закупки – значимость 20%. Показателями этого критерия являются:

а) квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;

б) опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема.

Как правильно распределить значимость указанных выше показателей?

Если заказчик установит значимость качества работ как 100%, а значимость показателей критерия оценки «квалификация участников закупки» распределит поровну – 50 на 50%, это будет неправомерным. Ведь в общем, по всем трем показателям нестоимостных критериев оценки, значимость опыта будет меньше половины.

Верным будет такое распределение значимостей показателей нестоимостных критериев оценки, при котором по результатам оценки по опыту максимальное количество баллов будет составлять 20 – ровно половина максимального количества баллов, которое может быть присвоено по всем показателям нестоимостных критериев.

При указанном в примере распределении значимости самих нестоимостных критериев оценки значимость опыта будет не менее половины только в том случае, если единственным показателем критерия «квалификация участников закупки...» будет опыт.

Если же заказчик помимо опыта участника закупки хочет оценить и квалификацию трудовых ресурсов, необходимо перераспределить значимость нестоимостных критериев оценки, установив для критерия «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» меньший процент.

Для верного определения значимости нестоимостных критериев и их показателей можно использовать следующий подход.

Максимальное количество баллов по результатам оценки, с учетом абз. 5 п. 11 Правил оценки, должно быть для:

- качества работ – 10;
- опыта – 20;
- квалификации трудовых ресурсов – 10.

Следовательно, по критерию «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» необходимо установить значимость 10%, а значимость единственного показателя «качество работ» – 100%. В этом случае заявке участника, предложившего наилучшее качество, будет присвоено 10 баллов (100/10).

Для распределения значимости показателей критерия «квалификация участника закупки...» можно применить пропорцию:

30 баллов – 100%

20 баллов – X%.

Значит, в отношении опыта необходимо установить значимость минимум 66,7%.

✓ В части применения критериев оценки заявок на участие в конкурсе с ограниченным участием Закон № 44-ФЗ устанавливает ограничение: дополнительные требования, применяемые для предварительного квалификационного отбора, не могут использоваться в качестве критерия оценки заявок (ч. 4 ст. 56 Закона № 44-ФЗ). В связи с этим возникает вопрос: возможно ли установить в качестве критерия оценки те показатели квалификации участника закупки, которые превышают дополнительные требования к УЗ или являются иными по содержанию.

Приведем пример. При проведении конкурса с ограниченным участием на оказание услуг общественного питания заказчик обязан установить дополнительное квалификационное требование к участнику закупки о наличии у него опыта исполнения контракта, договора на оказание таких услуг в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе стоимостью не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта. Может ли при этом заказчик оценить в качестве опыта участника стоимость оказанных за последние пять лет услуг общественного питания? Однозначного ответа в Законе 44-ФЗ на этот вопрос нет. Практика контрольных органов различна. Некоторые считают, что это правомерно. Так, в решении УФАС России по Республике Дагестан от 23.04.2014 № 168К-2014 указано:

«Заказчиком в Порядке оценки заявок на участие в конкурсе с ограниченным участием установлен такой критерий оценки, как «опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема», по которому оценке подлежит общий объем выполненных участниками закупки работ за последние 5 лет. Согласно конкурсной документации в качестве одного из дополнительных требований установлено наличие одного ранее исполненного контракта, стоимость которого должна составлять не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта...

Между тем в рассматриваемом конкурсе с ограниченным участием содержание установленного заказчиком дополнительного требования «наличие опыта исполнения одного контракта, стоимость которого должна составлять не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта» отлично от содержания применяемого им критерия

оценки заявок «опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема за последние 5 лет»...

Комиссия приходит к выводу, что такой критерий оценки, как опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема, не является аналогичным требованию, установленному в конкурсной документации к участнику закупки, о наличии одного ранее исполненного контракта, стоимость которого должна составлять не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта.

Таким образом, установленное Заказчиком в конкурсной документации требование о наличии опыта исполнения одного контракта, стоимость которого должна составлять не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта, не применяется Заказчиком в качестве критерия оценки заявок, на что содержится указание и в *п. 13 информационной карты Конкурса в связи с чем, довод Заявителя о содержании в конкурсной документации в качестве критерия оценки заявки дополнительного требования, установленного заказчиком в качестве предквалификационного отбора, не находит своего подтверждения...»*.

Есть и противоположные решения контрольных органов.

Представляется более верным подход, изложенный в приведенном решении УФАС России по Республике Дагестан. Ведь дополнительное требование нельзя установить в качестве критерия оценки в связи с тем, что если УЗ не соответствует дополнительному требованию, он не должен пройти квалификационный отбор, и, следовательно, его заявка не должна дойти до стадии оценки. А если при оценке заявок будут учитываться совершенно иные по отношению к дополнительным требованиям показатели, стадии квалификационного отбора и оценки заявок вполне логично будут соотноситься между собой.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Проведение таких процедур закупки, как конкурс и запрос предложений, существенно осложняется необходимостью применения Правила оценки. Не в поной мере еще сложилась судебная и административная практика по вопросам оценки заявок в рамках Закона № 44-ФЗ. Тем не менее заказчикам не стоит бояться проводить конкурсы и запросы предложений, так как применение таких процедур является практически единственной возможностью при выборе победителя учитывать квалификацию участника закупки.