

ОЦЕНКА ЗАЯВОК. ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ МАНИПУЛЯЦИЙ И ОШИБОК



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

специалист по регламентации и контролю закупок,
руководитель Центра эффективных закупок Tenders.ru

Впути к манящей цели прозрачности и объективности госзакупок караван контрактной системы¹ все дальше уходит по сужающейся тропинке формализации. Вводятся новые элементы процедурного контроля, усиливается ответственность за обеспечение исполнения правил, появляются надзорные электронные программные комплексы, а тем временем незаметно растут расходы на содержание этой все более усложняющейся системы.

При этом желание «караванщиков» решить проблему, сведя выбор поставщика к понятному и прозрачному ценовому торгу, не сильно способствует делу, ведь не случайно в мировой практике аукционы занимают достойное, но вовсе не центральное место в арсенале инструментов закупки.

Вот лишь одна из проблемы ценового выбора. Допустим, заказчику нужно новое печатное устройство. Из принципиально важных функциональных возможностей агрегата необходимы автоподача бумаги и двусторонняя печать. Теоретически, заказчику следует указать эти требования и провести аукцион. Но вот незадача: в текущий момент на рынке нет именно такого предложения. Зато есть три компании, одна из которых имеет в наличии базовую комплектацию плюс блок автоподачи, у второй есть только блок двусторонней печати, а третья не может порадовать ни одной из нужных опций.

Если прописать лишь базовую комплектацию — подойдут все три аппарата, но ценовой торг, скорее всего, приведет к победе третьего варианта (за счет дополнительных опций у конкурентов цена менее выгодная), причем по цене, возможно, выше рыночной. Требования же расширенной комплектации приведет к несоответствию всех предложений, кроме одного.

Решением может быть использование метода приведенной стоимости (когда все значимые для заказчика возможности переводятся в денежное измерение и в итоге сопоставляются приведенные цены). Решением также может быть использование критерия «комплектация».

Закон о контрактной системе таких вариантов в явном виде² не предлагает (хотя подобное вполне реализуемо для заказчиков, работающих по правилам государственно-корпоративных закупок³). Так лучшее ли решение мы получим в ре-

зультате электронного аукциона в этом случае? Едва ли.

Приведенный пример показывает важность использования корректного механизма выбора оптимального варианта. К теме оценки заявок мы ранее уже неоднократно обращались, но ее актуальность не уходит, а новая практика добавляет свежих красок. Ведь именно порядок определения победителя процедуры закупки, наряду с требованиями к участнику закупки, описанием объекта закупки и условиями исполнения контракта, является ключевой точкой влияния на конечный ее результат.

АЗБУКА С ОШИБКАМИ, ИЛИ НЕМНОГО О ПРАВИЛАХ

При проведении конкурса заказчик не имеет права устанавливать порядок оценки заявок по своему разумению, он обязан руководствоваться Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ПП-1085). В случаях проведения запросов предложений указанное Постановление является рекомендательным (впрочем, этим обычно не злоупотребляют).

Напомним, что в соответствии с ПП-1085 для определения победителя закупки заказчик может использовать как стоимостные (ценовые), так и не-ценовые критерии:

а) стоимостные критерии оценки:

- цена контракта;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров (объектов), использование результатов работ⁴;
- стоимость жизненного цикла товара (объекта), созданного в результате выполнения работы;
- предложение о сумме соответствующих расходов заказчика, которые заказчик осуществит или понесет по энергосервисному контракту;

б) нестоимостные критерии оценки:

- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта,

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», далее – Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ.

² Задачу можно решить, используя показатель «функциональные характеристики». Но если техника попала в «аукционный перечень», проведение конкурса запрещено.

³ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

⁴ Отметим, что этот критерий, по сути, входит в состав критерия «цена», а значит, обоснованность его использования – под большим вопросом. Кстати, по правилам оценки, применявшимся ранее, учитывались как раз дополнительные расходы, не входящие в цену контракта.

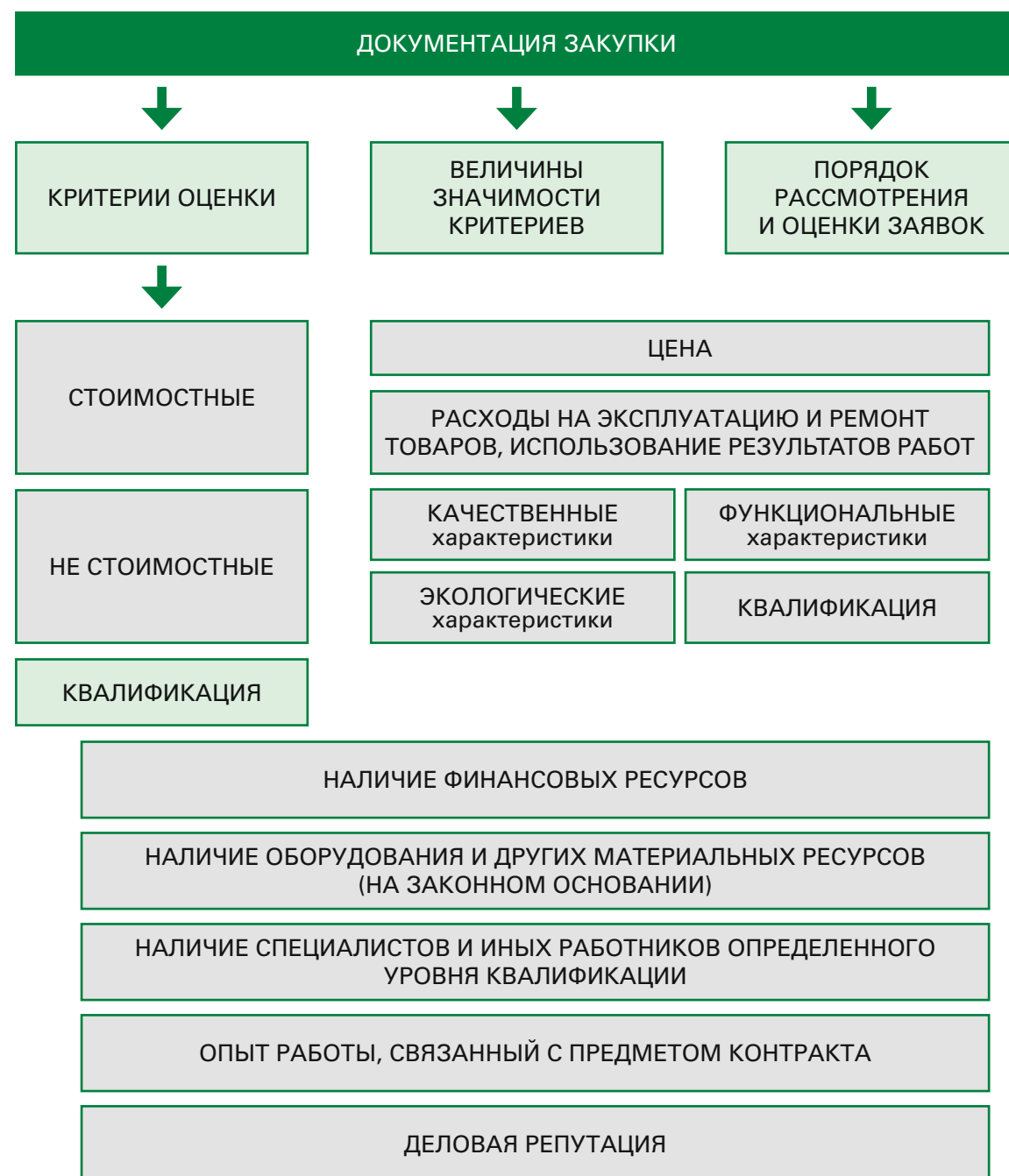
и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации (Рис. 1).

Допустимая значимость критериев определена в приложении к ПП-1085. Так, при закупке товаров, на долю стоимостных критериев приходится от 70 и более процентов от общей значимости. В других случаях значимость цены может быть иной; есть даже случай, когда цена вообще не играет значения.

Т. е. если значимость цены — 70%, а качества — 30%, максимум в баллах, который можно получить, — 100, из которых за цену — 70, а за качество — 30. Применять же требуется минимум два критерия, включая ценовой.

Все это отлично известно специалистам, однако не все обращают внимание на небольшие нюансы, о которых мы поговорим ниже. Ведь открываются значительные просторы для манипуляций, даже по такому, казалось бы, объективному критерию оценки, как цена предложения.

Рисунок 1.
Стоимостные и нестоимостные критерии



ОН И ТЕБЯ ПЕРЕСЧИТАЛ...

Казалось бы, в чем подвох? Есть формулы, в которые подставляются цены из предложений участников закупки. Кто получает лучший балл, тот и победитель⁵. Все четко и однозначно.

Согласно ПП-1085 количество баллов за предлагаемую цену контракта рассчитывается как отношение минимальной из предложенных участниками цен к цене оцениваемой заявки, умноженное на 100. Далее мы умножаем результат на значимость критерия «цена». Например, если значимость критерия «цена» равна 70%, умножение производится на 0,7.

Так, если наш претендент X предложил 10 миллионов рублей, а минимальное предложение было 8 миллионов рублей, он получит $(8/10) \cdot 100 \cdot 0,7 = 56$ баллов. Что на целых 14 баллов меньше, чем у предложившего лучшую цену (70 баллов). При этом еще раз напомним, что всего по совокупности критериев можно набрать не более 100 баллов. Пока все вроде как выглядит довольно объективно.

Возможно, у заказчика есть некоторый «фаворит»⁶, который предлагает слишком высокую цену — целых 12 миллионов рублей. Соответственно, его оценка лишь $(8/12) \cdot 100 \cdot 0,7 = 46,7$ баллов (на 10 меньше, чем у X). У него нет шансов? Игра честная? Сэкономим несколько миллионов? Посмотрим...

Если в интересах Y так же действует участник Z, ситуация становится ими управляемой. Z демпингует, предлагая всего 3 миллиона рублей. Очевидно, что такое предложение получит все те же 70 баллов. Однако результат оценки заявок остальных участников радикально меняется. Теперь уже X получает 21 балл, а на долю Y приходится 17,5 баллов, что... всего на 2,5 балла меньше. Иными словами, чем сильнее отличается лучшее предложение от остальных, тем меньше между остальными разница в баллах. По сути, получается, что введение демпинговой заявки «выключает» критерий для остальных участников.

В рассмотренном случае на итоговый результат это, казалось бы, не сильно влияет — ведь Z оторвался от остальных участников более чем на 30 баллов (а именно столько максимально можно было бы набрать по неценовому критерию). Его заявка в любом случае станет лучшей. Но данный прием позволяет Y, предложение которого по остальным критериям, возможно, лишь немногим лучше предложения X, занять уже второе место.

Допустим, начальная максимальная цена контракта составляла 12,5 млн руб. А обеспечение за-

явки составило 5% от НМЦК (т. е. 625 тыс. руб.). Именно эту сумму потеряет участник Z в случае уклонения от заключения контракта. Зато такой ход позволяет участнику Y получить контракт, предложив на несколько миллионов больше, чем остальные конкуренты. Чистый выигрыш манипулятора — около 2 млн руб. (за вычетом «издержек» на приобретение новой «однодневки» вместо Z и вознаграждения заинтересованных сторон). Вот такая невеселая математика.

При этом, чтобы не резало глаз, падение цены «подставного» участника бывает не столь вопиющим, ведь достаточно сократить разрыв «нужной» компании от остальных до нескольких баллов. Более того, возможен и чистый выигрыш Y за счет неценового критерия, соответственно, не потеряется и обеспечение заявки Z.

ДЕНЬГИ — НИЧТО. КАЧЕСТВО — ВСЕ!

Итак, неценовой критерий можно «выключить». А что с остальными? Как правило, ключевую роль среди них играет квалификация и качество. Что именно будет оцениваться в их рамках комиссией заказчика, зависит от самого заказчика. Причем выбор может выпасть на второстепенные показатели.

Допустим, что принципиально важным является число контрактов, исполненных участником закупки. И тут участник X, имеющий вполне достойный (на его и наш взгляд) опыт работы, подтвержденный двумя десятками контрактов, обнаруживает новый сюрприз. У конкурента успешно исполненных контрактов накопилось семь сотен (пусть маленьких, зато много!). Количество баллов рассчитывается как отношение предложения участника к максимальному, умноженное на 100 и на значимость показателя. А значит, X получает... $(20/700) \cdot 100 \cdot 0,3 = 0,8$ (восемь десятых!) балла. Это против 30 баллов у конкурента (если значимость критерия — 30%). Та же картина, что и с ценой.

Впрочем, для процедур с неценовыми критериями в Постановлении-1085 есть механизм, позволяющий исключить эту манипуляцию. Заказчик вправе установить предельное значение показателя («отсечение демпинга»). И когда этим правом он пользуется, все встает на свои места. Если «квалификационные» показатели предельное значение превышают, превышение уже не учитывается в плюс участнику закупки.

Обратим внимание еще на один показатель — «функциональные, потребительские свойства товара». Допустим, закупаются многофункциональные ножи⁷. У одного — лезвие, штопор и накладка

⁵ Мы не рассматриваем частные случаи, в том числе — перехода «0».

⁶ Или это просто ловкий манипулятор, пользующийся неопытностью сотрудников контрактной службы.

⁷ Это лишь для примера, ведь если продукция попала в «аукционный перечень», проведение конкурса недопустимо.

на рукоятку. У второго, помимо лезвия и штопора, — еще 10 разных инструментов. С одной стороны, «функциональных свойств» (в данном случае в их качестве рассматриваем возможности применения) у второго заметно больше. С другой — громоздок и потому неудобен, а главное (с точки зрения заказчика) — нет накладки.

Отметим, что такие подходы не всегда проходят испытания судом: «порядок оценки не позволяет выявить лучшее предложение об условиях исполнения государственного контракта в связи с тем, что в Конкурсной документации отсутствует пропорциональная зависимость между количеством присваиваемых баллов и сведениями, представленными участниками закупки»⁸.

В целях влияния на результат закупки заказчик иногда не детализирует, что конкретно будет оценено при рассмотрении заявок. Например, суд посчитал нарушителем закона заказчика, который в критериях оценки заявок на участие в конкурсе ограничился указанием лишь на то, что «для определения показателей оценивается степень детализации и содержательной проработки конкурсного предложения» и «максимальное количество баллов присваивается наиболее детализированному и содержательно проработанному конкурсному предложению, которое максимально соответствует требованиям заказчика».

При этом в конкурсной документации не было конкретизировано, каким образом конкурсной комиссией будет оцениваться степень детализации и проработанности конкурсного предложения, а также зависимость количества присвоенных баллов от степени детализации и проработанности такого предложения⁹.

Следствием является произвольность трактовок комиссией неценовых критериев и показателей, что опять же может привести к ошибкам и манипуляциям.

РЕЛЬСЫ, РЕЛЬСЫ... ШКАЛЫ, ШКАЛЫ

При использовании неценовых критериев баллы могут присваиваться как на основании расчетов по формуле, так и при использовании шкал. ПП-1085 допускает использование шкалы оценки, когда заказчик в документации о закупке устанавливает количество баллов, присуждаемое за определенное значение критерия оценки (показателя).

Одной из ошибок заказчика является установление неравномерной шкалы. Например, для зна-

чений показателя заказчик устанавливает следующие интервалы значений (каждому соответствует плюс десять баллов):

1. 0–0,5
2. 0,51–0,6
3. 0,61–0,65
4. 0,66–0,7
5. ...

По 10 баллов дается как для интервала 0,5 (№ 1), так и 0,04 (№ 3, 4) и 0,09 (№ 2). По мнению ФАС России, в случае отсутствия пропорциональной зависимости между количеством присваиваемых баллов и представляемыми участниками сведениями установлен ненадлежащий порядок оценки (нарушение п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона № 44-ФЗ — требования к конкурсной документации)¹⁰.

В аналогичном случае заказчиком по критерию оценки «Квалификация участника закупки» по показателю «Опыт участника по успешному выполнению работ, сопоставимых по характеру и объему предмету закупки за последние 5 лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе (С2)» было установлено максимальное значение в баллах 40, значимость показателя 0,4.

При этом шкала оценки по показателю выглядела следующим образом:

- исполнено от 4 и более контрактов (договоров) — 40 баллов;
- исполнено от 2 до 3 контрактов (договоров) — 5 баллов;
- исполнено не более 1 контракта (договора) — 1 балл;
- опыт отсутствует и/или отсутствие сведений и/или документов по показателю — 0 баллов.

Получается, что тут отсутствовала пропорциональная зависимость между количеством присваиваемых баллов и сведениями, представленными к оценке участниками закупки¹¹.

Важна и прозрачность оценки. Участник закупки должен иметь возможность самостоятельно рассчитать баллы, на которые он может претендовать со своим предложением.

Разумеется, желающий повлиять на выбор заказчика этому пытается противиться. В результате конфликтная ситуация становится предметом рассмотрения суда. «Конкурсной документацией не были предусмотрены величины значимости по каждому из установленных критериев оценки заявок. Кроме того, оценка заявок по критерию "качественные, функциональные и экологические

характеристики объекта закупок" должна была осуществляться на основании пояснительной записки, прилагаемой к заявке. Вместе с тем, для оценки самой пояснительной записки шкала значений заказчиком предусмотрена не была»¹².

ОПЫТ, СЫН ОШИБОК ЧЬИХ-ТО...

При оценке опыта у заказчика также достаточно возможностей влияния на результат.

В чем его оценивать (цена договоров/контрактов, их количество, предметная область и др.)?

Можно ли давать дополнительные баллы за опыт работы с самим заказчиком? Например, установив показатель «опыт работы с заказчиком».

Многие считают, что подобное ставит участников в неравные условия, а значит, не соответствует как закону о контрактной системе, так и закону о защите конкуренции. Арбитражный суд Центрального округа посчитал иначе: установление в конкурсной документации в качестве показателя «опыт совместной работы с ГУ — Воронежским РО ФСС РФ по обеспечению застрахованных лиц, пострадавших на производстве, протезно-ортопедическими изделиями за последние 2 года (2012–2013 гг.)» не противоречит действующему законодательству^{13,14}.

Не рекомендуется ограничиваться при оценке заявок только опытом исполнения государственных и муниципальных контрактов. Ведь «опыт не зависит от того, в публичных интересах осуществлялись работы или в частных»¹⁵.

Впрочем, иногда заказчики пробуют в показателе оценки спрятать требования по наличию ресурсов, что явно запрещено законодательством о контрактной системе (за исключением отдельных, четко оговоренных случаев).

Например, в конкурсной документации по показателю «Обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ» заказчик установил наличие производственно-технологических комплексов, состоящих из: АБУ; асфальтоукладочного комплекса, лабораторного сопровождения, сертифицированной лаборатории, выпуска а/б смеси, приемки материалов на объекте и выполнения технологических операций. При этом наличие собственной или привлеченной на договорных

отношениях специализированной лаборатории установлено Заказчиком как обязательное требование в техническом задании Конкурсной документации.

По мнению суда¹⁶, заказчик, включив в Конкурсную документацию требования к наличию у участника закупки производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для выполнения работы, являющихся предметом контракта, нарушил п. 1 и 9 ч. 1 ст. 50 Закона № 44-ФЗ, установив критерии и порядок оценки, не соответствующие требованиям законодательства.

СОБИРАЯ КАМНИ...

Разумеется, проблем с оценкой, оставшихся за рамками нашего обзора, еще немало. Большим вопросом представляется корректность одновременного использования критериев «цена контракта» и «расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ», ведь второй входит в состав первого. Спорны и сами применяемые формулы, не устойчивые к предложениям со значениями, сильно отклоняющимися от средних (демпингу). Но тут без изменения постановления Правительства полностью решить проблему затруднительно.

Отметим ключевые ошибки заказчиков при установлении механизмов оценки заявок:

- некорректный выбор критериев и показателей;
- неопределение сведений и документов по оцениваемым критериям, которые должны быть включены в состав заявки, их значение при оценке;
- установление непропорциональной зависимости (для интервалов);
- неустановление предельного значения (для формул).

Рассмотренные проблемы сложно решить за счет формализации процесса оценки. Примитивизация же выбора поставщика до исключительно ценового торга приведет к дальнейшему снижению результативности работы контрактной системы.

В развитии контрактной системы необходимо переходить от ужесточения регламентации и контроля процессов к установлению рамок и контролю результатов. В том числе, при решении вопросов определения лучшего предложения. ■

⁸ Постановление АС Московского округа от 12.12.2016 г. по делу № А40-8516/2016.

⁹ Постановление АС Поволжского округа от 27.05.2016 г. по делу № А55-16016/2015.

¹⁰ Решение ФАС России от 03.02.2017 г. по делу № К-97/17.

¹¹ Решение ФАС России от 02.12.2015 г. по делу № 223ФЗ-375/15.

¹² Постановление АС Центрального округа от 12.02.2015 г. по делу № А14-5481/2014.

¹³ Постановление АС Центрального округа от 25.11.2015 г. по делу № А14-2894/2015.

¹⁴ Не стоит пробовать повторить этот опыт.

¹⁵ Постановление АС Дальневосточного округа от 24.11.2015 г. по делу № А59-240/2015.

¹⁶ Постановление АС Московского округа от 15.01.2016 г. по делу № А40-18170/15.