

Вопрос 4. Оценка заявок на участие в закупке.

В соответствии с п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ порядок оценки заявок на участие в закупке должен быть указан в закупочной документации. При этом заказчики не ограничены никакими законодательными актами - критерии могут использовать любые, порядок присвоения баллов (значений) для определения победителей также устанавливается на усмотрение заказчика.

Важно отметить, что нормы Закона № 223-ФЗ устанавливают необходимость установления критериев оценки заявок и порядка проведения оценки каждым заказчиком при формировании положения о закупке. Законом № 223-ФЗ установлена необходимость раскрывать критерии и порядок проведения оценки только в конкурсной документации. При этом положения о закупке различных заказчиков предусматривают зачастую и другие способы закупки, в рамках которых выбор победителя будет осуществляться путем проведения оценки заявок участников закупки (например, запрос предложений). Проведение таких процедур также должно предусматривать указание в документации о закупке критериев и порядка оценки заявок.

Наиболее распространенной практикой установления критериев оценки и определения порядка проведения оценки является копирование заказчиками требований к порядку оценки заявок, установленных законодательством о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Чаще всего заказчики предусматривают следующие критерии оценки:

- 1) цена договора;
- 2) функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара; качество работ, услуг;
- 3) квалификация участника закупки;
- 4) срок поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг.

В Письме Минэкономразвития России от 30.09.2015 № Д28и-2782 отмечено, что одними из критериев оценки при проведении закупки могут являться цена договора, цена единицы продукции.

При проведении оценки по критерию «цена договора, цена единицы продукции» заказчик в положении о закупке вправе предусмотреть порядок сравнения ценовых предложений участников закупки с учетом системы налогообложения, применяемой к таким участникам.

Например, при сопоставлении и оценке заявок при проведении закупки заказчик вправе определить в положении и установить в документации правила. В качестве единого базиса сравнения ценовых предложений могут использоваться цены предложений участников без учета НДС.

В случаях, когда результаты анализа не позволяют однозначно заключить о наличии права заказчика применить налоговый вычет НДС, либо если налоговый вычет НДС применяется в отношении части

приобретаемой продукции, то в качестве единого базиса сравнения ценовых предложений возможно использование цены предложений участников с учетом всех налогов, сборов и прочих расходов в соответствии с законодательством РФ.

При этом важно установить не только сами критерии оценки, но и предусмотреть возможность установления в рамках каждого критерия подкритериев и показателей, которые будут раскрывать содержание каждого критерия с учетом особенностей закупки. Так, критерий «цена договора» может быть раскрыт с учетом финансовых условий осуществления закупки (условия налогообложения, наличия или отсутствия авансовых платежей, а также их размера, с учетом стоимости единицы товара, условий формирования цены и т.д.).

В документации о закупке, осуществляемой по Закону № 223-ФЗ, должны быть указаны критерии, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке. В ФАС поступила жалоба ООО «С» на действия заказчика при проведении открытого конкурса на право заключения договора оказания услуг и выполнения работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объекта под ключ. Из жалобы следует, что в ходе конкурса заказчиком нарушены права и законные интересы общества в части установления порядка оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, который не позволяет определить, как формируется итоговый рейтинг по неценовым критериям. ФАС, рассматривая жалобу, установила следующее. Согласно п. п. 12, 13 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в документации о закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке. В соответствии с п. 23.8 документации заказчика оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе осуществляются с использованием рейтингового метода. Рейтинговые места присваиваются по каждому критерию отдельно по мере убывания выгоды предложений.

Первое рейтинговое место присваивается лучшему показателю по критерию, последнее - худшему. Максимальное количество рейтинговых мест равно количеству оцениваемых заявок на участие в конкурсе (лоте). Документацией установлено, что при оценке заявок применяются следующие критерии и их значения: цена договора - 30%; качество работ, услуг (предложения по технологии выполнения работ, оказания услуг) - 25%; трудовые ресурсы (количество и квалификация) - 5%; объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2011, 2012 и 2013 гг.) - 10%; опыт по вводу в эксплуатацию зданий за 2012, 2013 гг. - 10%; стаж работы руководителя в строительных, проектных компаниях на руководящих должностях, не ниже главного инженера - 5%; степень внедрения действующей системы менеджмента качества (управления, обеспечения и контроля качества) - 5%; срок окончания строительства и ввода объекта в эксплуатацию - 10%. Вместе с тем такой порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее

условие выполнения договора, поскольку не представляется возможным установить, каким образом заказчик определяет выгодность того или иного предложения по неценовым критериям оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, например, при наличии каких именно предложений по технологии выполнения работ, оказания услуг, трудовых, финансовых ресурсов присваиваются максимальный и минимальный баллы по указанным критериям. Таким образом, в нарушение п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в документации не закреплен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Следовательно, действия заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ. Поэтому ФАС признала жалобу ООО «С» обоснованной и решила передать материалы по данному спору для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении (Решение ФАС России от 22.12.2014 по делу № 223ФЗ-157/14).

Помимо самих критериев оценки заказчику необходимо установить и значимость для каждого критерия оценки, т.е. то максимальное количество баллов, которое может получить заявка участника по каждому критерию. Такая значимость может быть установлена как в процентах (при расчете будет использоваться коэффициент значимости), так и в баллах.

Положение о закупке заказчика может предусматривать предельное значение значимости каждого критерия оценки, которое уже будет конкретизировано в документации о закупке.

При установлении значимости каждого критерия в документации о закупке заказчику необходимо руководствоваться принципами приоритета каждого из оцениваемых критериев.

Например, при закупке услуг вполне может сложиться так, что для заказчика более предпочтительным вариантом будет являться выбор контрагента с наибольшим опытом оказания аналогичных услуг. В таком случае для критерия «квалификация участника закупки» должна быть установлена большая значимость по сравнению с другими критериями оценки.

Таким образом, при проведении конкурса заказчику необходимо установить критерии оценки заявок (их должно быть минимум два, и они должны отражать лучшие условия исполнения контракта), значимость таких критериев, а также порядок оценки.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.02.2014 № 3323/13 указано, что отсутствие в действующем законодательстве требования установления в конкурсной документации порядка расчетов баллов и значимости критериев оценки заявок участников не свидетельствует о том, что такие критерии и порядок не должны разрабатываться и применяться заказчиками. Отсутствие названных критериев и порядка расчетов баллов может привести к злоупотреблениям со стороны заказчиков, поскольку определение победителя может быть

основано на субъективном усмотрении организатора закупки или комиссии. Более того, критерии начисления баллов, а также вес (ценность) в баллах каждой разновидности документов являются необходимыми для участников, поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности торгов, в том числе при определении победителя, но и является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов закупок при подведении их итогов.

Порядок оценки представляет собой методику применения критериев оценки, т.е., по сути, методику расчета баллов по каждому из критериев оценки.

Так, например, 20.12.2013 комиссией Московского УФАС России рассмотрена жалоба ООО «ЧОП «Герат-Волга» на действия ОАО «РЖД» при проведении квалификационного отбора на право заключения договора на оказание охранных услуг на объектах Центральной дирекции по управлению терминально-складским комплексом филиала ОАО «РЖД» в 2014 - 2016 годах (реестровый номер № 31300594064).

На заседании комиссии ООО «ЧОП «Герат-Волга» пояснило, что нарушение со стороны заказчика выразилось в отсутствии в квалификационной документации методики оценки заявок, значимости критериев оценок в баллах, а также проходного балла.

Квалификационной документацией установлено лишь то, что при сопоставлении квалификационных заявок и определении претендентов, прошедших квалификационный отбор, оцениваются квалификация и опыт участника. Заявке, содержащей наилучшие условия, присваивается наибольшее количество баллов.

При таких данных участник не был осведомлен на стадии формирования и подачи заявки о том, какую значимость имеет тот или иной документ, представляемый в составе заявки, и каким образом он будет оцениваться.

Кроме того, проходной балл указан только в протоколе рассмотрения квалификационных заявок (70 баллов). Балльная оценка заявки ООО «ЧОП «Герат-Волга» составила 55,90 балла, в связи с чем общество было признано не прошедшим предварительный квалификационный отбор.

На основании результатов оценки проходного балла по каждому из направлений квалификационного отбора (15) из 40 допущенных заявок прошли предварительный отбор в среднем 4 заявки.

По результатам рассмотрения жалобы антимонопольным органом вынесено решение от 20.12.2013 по делу № 1-00-2216/77-13, согласно которому жалоба ООО «ЧОП «Герат-Волга» признана обоснованной, в действиях ОАО «РЖД» признаны нарушения пунктов 1, 2 части 1 статьи 3, пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках. Также заказчику выдано обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных нарушений в части установления проходного балла и методики оценки в

закупочной документации в целях информационной открытости процедуры квалификационного отбора.

Не согласившись с вынесенными актами, ОАО «РЖД» оспорило их в судебном порядке.

Суд подчеркнул, что под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны заказчика, в целях определения победителя проводимой закупки.

Критерии оценки заявок участников, а также порядок расчета баллов являются необходимыми для участников закупочных процедур, поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности закупок, в том числе при определении победителя, но и является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и заказчиков при подведении их итогов.

Таким образом судом подытожено, что в отсутствие размещенного в общем доступе порядка оценок заявок в баллах участники, не прошедшие квалификационный отбор, не располагали объективными сведениями. В то же время отсутствие информации о порядке оценки заявок позволяет заказчику при необходимости занижать балльные оценки тем участникам, с которыми он изначально не планирует заключать договор.

Так, порядок оценки может устанавливать следующие варианты расчета баллов по каждому критерию оценки:

1) расчет в соответствии с установленной порядком оценки формулой расчета. Данный вариант применим для тех случаев, когда критерий (подкритерий, показатель) может быть количественно измерен. Например, по критерию «цена контракта» расчет баллов может осуществляться с применением формулы расчета. При этом порядок оценки должен раскрывать и саму формулу расчета баллов. Наиболее показательной с точки зрения отражения результата закупки является применение формул расчета, которые отражают условия, сложившиеся при проведении конкретной процедуры закупки. Так, например, расчет баллов может быть определен как отношение лучшего предложения, содержащегося в заявках участников, к предложению конкретного участника. Таким образом заявка, содержащая лучшие условия, получит максимальное количество баллов, а все остальные будут ранжированы по отношению к лучшему предложению, а не к исходным условиям закупки;

2) расчет баллов в соответствии со шкалой оценки. Данный вариант также может быть применен к критериям (подкритериям, показателям), которые могут быть количественно измерены. Установление шкалы предусматривает выставление баллов в зависимости от значения показателя. Например, при оценке по критерию «квалификация» может быть оценен опыт участника закупки, подтвержденный количеством аналогичных исполненных договоров. Шкала может предусматривать, что при наличии

одного договора заявке присваивается 10 баллов, при наличии двух - 20 баллов и т.д. Шкала и ее значение также должны быть раскрыты в документации о закупке;

3) расчет баллов как средняя арифметическая баллов, присвоенных каждым членом закупочной комиссии по определенному критерию (подкритерию, показателю). При выставлении баллов каждый член закупочной комиссии руководствуется своим субъективным мнением в отношении предмета оценки. В данном случае результат оценки является наименее прогнозируемым.

Возможность применения каждого из вышеприведенных вариантов расчета баллов по каждому критерию (подкритерию, показателю) должен быть отражен в документации о закупке.

Кроме того, немаловажным является и установление требования о необходимости документального подтверждения сведений, заявленных участником в составе заявки для целей оценки. Данное требование позволяет на этапе оценки не оценивать сведения, не подтвержденные документально.

Таким образом, для эффективного осуществления закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ заказчику самостоятельно в положении о закупке необходимо предусмотреть критерии оценки заявок (в том числе и значимость таких критериев), а также наиболее соответствующий потребностям заказчика порядок оценки заявок.

При этом даже в такой ситуации свободных действий заказчика нередко нарушают установленный в закупочной документации порядок оценки заявок: «В составе заявки ОАО «Завод «Красное Сормово» в качестве приложения к таблице, отражающей сведения о квалификации данного участника запроса предложений в части наличия опыта строительства в установленные соответствующими договорами сроки за последние 3 года, представлены договоры не на русском языке, переведенные на русский язык и заверенная ОАО «Завод «Красное Сормово» копии таких документов в составе заявки отсутствуют. Учитывая, что представленные ОАО «Завод «Красное Сормово» сведения о своей квалификации не подтверждены в порядке, установленном формой 2.5, данные сведения не могут учитываться комиссией при оценке и сопоставлении заявки ОАО «Завод «Красное Сормово» по подкритерию «Наличие опыта строительства дноуглубительных и аналогичных судов в установленные соответствующими договорами сроки за последние 3 года» критерия «Квалификация участника открытого запроса предложений». Вместе с тем из Протокола следует, что заявке ОАО «Завод «Красное Сормово» по данному подкритерию всеми членами комиссии заказчика присвоен максимальный балл» (решение ФАС России от 17.01.2014 № 223ФЗ-03/14).

Неправомерными признаются на практике также ситуации, когда в документации не устанавливается значимость каждого из критериев, а также когда критерии и показатели таких критериев указываются в виде открытого перечня (это так называемые регулируемые условия, когда заказчик может на

свое усмотрение в нужной ситуации дополнить те или иные положения либо, наоборот, не учитывать их).

Так, ФАС Поволжского округа в Постановлении от 07.11.2013 по делу № А57-17988/2012 указал: «Документацией о закупке определено, что в рамках оценочной стадии конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет конкурсные заявки на право заключения договора, а также проводит их ранжирование по степени предпочтительности для заказчика, руководствуясь таким критерием, как стоимость и структура стоимости выполнения работ;

условия и график выполнения работ и их оплаты; технологические и организационно-технические заявки по выполнению работ; надежность участника (опыт, ресурсные возможности, деловая репутация и т.д.). Как в положении о закупке, так и в конкурсной документации не определено, каким образом определяется предпочтительность и каким образом сопоставляется одна заявка с другой. В критерий «Надежность участника» входят такие подкритерии, как опыт, ресурсные возможности, деловая репутация. При этом указанный перечень не является исчерпывающим, что позволяет использовать любой иной подкритерий (опыт, ресурсные возможности, деловая репутация и т.д.), который в документации о закупке не указан. Кроме того, отсутствует расшифровка подкритерия «Деловая репутация», которая может быть как положительной, так и отрицательной, а также оцениваться как качественными, так и количественными показателями. Примером количественного показателя можно назвать стоимостную оценку деловой репутации, используемую в российской экономической практике при бухгалтерском учете нематериальных активов. ОАО «МРСК Волги», не определив в конкурсной документации исчерпывающие критерии оценки и сопоставления и указав, что сопоставление заявок производится по степени предпочтительности для заказчика, фактически не определило порядок их оценки и сопоставления, что является несоблюдением п. 13 ч. 10 ст. 4 Федерального закона № 223-ФЗ».

Аналогичный вывод содержится и в решении ФАС России от 24.10.2013 № 223ФЗ-39/13: «Организатор торгов оценивает и сопоставляет заявки на участие в запросе предложений и проводит их ранжирование по степени предпочтительности для заказчика, учитывая критерии «Оценка квалификации», «Оценка коммерческого предложения», «Оценка технического предложения», «Наличие участника в реестре потенциальных участников закупок группы «Газпром» по виду деятельности в одном или нескольких федеральных округах РФ, соответствующему предмету запроса предложений». Вместе с тем порядок оценки и сопоставления заявок на участие в запросе предложений по указанным критериям, в том числе значимость того или иного критерия, количество баллов, присваиваемых заявочным материалам участников по каждому критерию, алгоритм расчета итогового рейтинга по каждой заявке, отсутствуют».

Нередко заказчики при оценке заявок также ограничивают количество участников, устанавливая «узкие» критерии или показатели, по которым наибольшее количество баллов могут набрать только «избранные» участники. Данное нарушение рассматривается еще и как нарушение антимонопольного законодательства.

Например, в Постановлении от 11.11.2013 по делу № А40-34966/13-94-332 ФАС Московского округа указал, что «установление в критерии «Квалификация участника конкурса» столь узкого показателя, как «Наличие опыта сотрудничества с самим предприятием - ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют», объективно влечет за собой нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, ограничивая количество участников лишь контрагентами заявителя, поскольку участники, не имеющие опыта такого сотрудничества, объективно лишены возможности победить в конкурсе».

В отличие от практики закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заказчики, применяющие Закон № 223-ФЗ, в большей части неправомерно допускают к участию в закупке, чем неправомерно отклоняют участников.

Рассмотрим некоторые проблемные вопросы порядка оценки заявок.

1. Может ли положение о закупке содержать более обобщенный, по сравнению с документацией о закупке, порядок оценки? Может ли положение о закупке содержать в определенной части отсылки на документацию о закупке?

Вполне логично сделать в положении оговорку о том, что конкретизация порядка оценки (например, в части установления значимости критериев оценки, содержания таких критериев и пр.) будет определяться в документации о конкретной закупке.

2. Насколько детализированным и прозрачным должен быть порядок оценки заявок? Может ли подробный порядок оценки содержаться не в положении о закупке, не в документации о закупке, а в другом локальном нормативном акте заказчика (методике, правилах)?

Согласно Постановлению Арбитражного суда Московского округа от 20.01.2015 по делу № А40-105887/2013 «сами по себе критерии, указанные... в... документации о запросе предложений... не являются достаточными, поскольку их значимость при определении лучшего контрагента не раскрыта; присвоение баллов в зависимости от значимости того или иного критерия не предусмотрено».

Исключение, когда оценка заявок может не быть прозрачной, составляют случаи оценки товаров, работ, услуг по показателям, которые не могут быть выражены численно (например, качество, эргономичность, внешний вид и пр.). У каждого лица, осуществляющего оценку заявок по данным критериям, могут быть свои представления в отношении

перечисленных характеристик. Ни антимонопольный орган, ни суд не будут пересматривать результаты оценки по данным «субъективным» критериям.

3. Возможно ли через порядок оценки заявок (через содержание критериев оценки) ограничить конкуренцию?

Некоторые территориальные управления ФАС России и суды считают, что установление требования об опыте исполнения аналогичных договоров (не обязательно для самого заказчика) ограничивает конкуренцию, поскольку предусматривает допуск для участия в закупке участников, существующих на рынке продолжительное время, исключая при этом вновь созданные предприятия, способные на достойном уровне исполнить условия договора.

Если заказчик сомневается в правомерности установления определенного квалификационного требования к участникам закупки, целесообразно это требование модифицировать в качестве показателя критерия оценки заявок.

Рассмотрим еще примеры из практики.

Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.11.2013 № Ф03-5081/2013 по делу № А73-2242/2013:

«Заявителем неправомерно признано прошедшим предварительный квалификационный отбор ООО «Каскад», которое в нарушение пунктов 1.1.6, 2.3 (10) квалификационной документации не выполнило обязательное требование по предоставлению соответствующего подтверждения об отсутствии задолженности по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, указав в поданной им заявке на отсутствие такой задолженности. Между тем, как установил антимонопольный орган и нашло подтверждение при рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции, ООО «Каскад» по состоянию на 31.08.2012 имело задолженность по страховым взносам на обязательное социальное страхование, что последним, а также заявителем жалобы не опровергнуто.

Решение ФАС России от 14.01.2014 № 223ФЗ-01/14:

«Учитывая, что представление заявителем в составе заявочных материалов писем аналогичного содержания послужило причиной признания заявителя не прошедшим квалификационный отбор (первый этап конкурса), действия заказчика, выразившиеся в применении требований, предъявляемых к участникам закупки, не в равной степени ко всем участникам закупки, являются нарушением части 6 статьи 3 Закона № 223-ФЗ».

Проводя закупку по Закону № 223-ФЗ, нельзя устанавливать требование о предоставлении банковской гарантии, информация о которой содержится в реестре банковских гарантий, используемых для целей применения Закона № 44-ФЗ. УФАС рассматривало жалобу участника аукциона (ООО) на действия заказчика – бюджетного учреждения. Было выявлено, что согласно положению о закупках, размещенному на официальном сайте, отсутствие информации о банковской гарантии в реестре банковских гарантий является основанием для отказа в принятии такой

банковской гарантии. В силу аукционной документации участник закупки может на свое усмотрение выбрать способ обеспечения исполнения контракта - с помощью банковской гарантии или путем внесения денежных средств. ООО предъявило письма банков о том, что они не имеют возможности предоставить банковскую гарантию без внесения таковой в единый реестр банковских гарантий, так как по Закону № 223-ФЗ такой реестр отсутствует. Действительно, информация и документы, включаемые в реестр банковских гарантий, формируются банками, выдающими банковские гарантии, используемые для целей применения Закона № 44-ФЗ (Приказ Минфина России от 18.12.2013 № 126н «О порядке формирования информации и документов для ведения реестра банковских гарантий» и Правила ведения и размещения в единой информационной системе в сфере закупок реестра банковских гарантий, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005). Поэтому УФАС, установив нарушение Закона № 223-ФЗ, выдало заказчику предписание, согласно которому необходимо отменить протоколы, уведомить участников закупки об этом и разместить соответствующую информацию на официальном сайте, внести изменение в аукционную документацию, исключив требование к участнику об обеспечении банковской гарантией, содержащейся в реестре банковских гарантий, и продлить срок подачи заявок на участие.

Заказчик, считающий предписание неправомерным, обжаловал его в суде. Однако последний встал на сторону участника, так как ведение реестра банковских гарантий для целей применения Закона № 223-ФЗ не предусмотрено, следовательно, победитель торгов лишен юридической и технической возможности внести банковскую гарантию по исполнению договора в реестр банковских гарантий. Установление подобного требования препятствует заключению договора с участником, выбравшим банковскую гарантию в качестве способа обеспечения исполнения контракта, следовательно, нарушает п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ (Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2015 № А56-58153/2014).