

СОПОСТАВЛЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ: КАК ВЫБРАТЬ ЛУЧШЕГО?



КАЗАНЦЕВ
Дмитрий Александрович,

к.ю.н., начальник отдела
правовой экспертизы B2B-Center

Выбор лучшего поставщика должен быть целью любой закупки. Однако даже если такая цель поставлена, то этот выбор нужно еще обосновать. Какова практика антимонопольных органов по этому вопросу и на что стоит обратить внимание заказчику?

Как ни странно, для выбора лучшего поставщика в первую очередь необходимо абстрагироваться от поставщика вообще. Любые требования к поставке и критерии сопоставления заявки должны отталкиваться не от возможностей и особенностей исполнителя контракта, а от потребностей заказчика, на удовлетворение которых этот контракт и направлен. Иными словами, краеугольным камнем закупочной документации должно быть именно детализированное описание потребностей с указанием необходимых и достаточных параметров и сроков ее удовлетворения.

Лишь после этого устанавливаются требования к участникам закупки, требования к поставляемой продукции и критерии оценки заявки – при этом каждое из таких требований и критериев должно вытекать из детализированного описания потребности. В ситуации же регулируемой закупки требования и критерии должны также основываться на нормах Закона «О контрактной системе» (если закупку проводит госзаказчик) либо на нормах положения о закупках (если закупку проводит субъект Закона № 223-ФЗ).

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Закона № 223-ФЗ не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Если документация не содержит данных критериев, определить правомерность определения победителя не представляется возможным. К примеру, заказчик устанавливает в качестве критерия оценки такие категории, как «квалификация участников закупки», «объем соответствия требованиям технического за-

дания». Данные критерии практически невозможно определить объективно. Комиссия УФАС для защиты от дискриминации и необоснованного ограничения конкуренции в таких случаях порой принимает решение о признании критериев необоснованными ввиду отсутствия порядка оценки (Решение по делу № 1-00-1153/77-15 от 20 июля 2015).

До оценки по отдельным критериям проводится оценка соответствия заявки требованиям к поставляемой продукции, а подателя заявки – на соответствие требованиям к участникам закупки. Для обособленной оценки потенциальных поставщиков иногда выделяется такой элемент закупки, как квалификационный отбор. В любом случае не стоит забывать о том, что каждое требование должно основываться на норме законодательства о контрактной системе (либо на норме положения о закупках), а также должно быть зафиксировано в закупочной документации с указанием документа, которым подтверждается соответствие данному требованию.

Лишь заявки, прошедшие проверку на предмет соответствия требованиям, допускаются к стадии сопоставления, итогом которой и становится выбор победителя. Сопоставляются заявки по критериям, зафиксированным также в закупочной документации, но больше всего вопросов на практике вызывает именно порядок применения этих критериев.

КРИТЕРИИ И ПОРЯДОК ОЦЕНКИ ЗАЯВКИ

Критериями оценки заявки, как правило, являются те исчисляемые показатели, по которым эти заявки и будут сравнивать на стадии сопоставления. Не стоит путать с критериями требования к участникам закупки или требования к закупаемой продукции: требования устанавливаются в виде константы, и несоответствие даже одному требованию влечет автоматический недопуск заявки к стадии сопоставления. В отличие от требований, критерии оценки заявки влияют не на ее допуск к сопоставлению, а на ее шансы на победу. Так, например, по условиям закупочной документации заявка участника принимается к стадии сопоставления даже в том случае,



если он не предоставил ни одного ранее исполненного контракта с аналогичным предметом – однако чем больше таких контрактов он предоставит, тем выше его шансы на победу. При этом и критерии сопоставления могут быть установлены так, что в самой их формулировке содержатся и требования к заявке: например, «начальная (максимальная) цена не выше 1 000 000 рублей», как правило, означает, что цена будет критерием сопоставления заявок, однако заявка с ценой более 1 млн руб. к сопоставлению допущена не будет. В рамках каждой конкретной закупки фигурируют и критерии, и требования – причем и те, и другие устанавливаются в закупочной документации. Как бы совершенно ни были сформулированы критерии сопоставления заявок, во избежание поставки некачественной продукции заказчику необходимо внимательно относиться и к формулировке требований.

В случае ценового соревнования (аукциона или запроса котировок) используется один критерий сопоставления – цена. В этой ситуации для определения победителя бывает достаточно сопоставить цены и выбрать среди них минимальную. Но как быть, если помимо цены для заказчика важен такой критерий, как стоимость обслуживания? В этой ситуации, очевидно, не получится сложить две указанные в заявке суммы (цену контракта и стоимость обслуживания) и сравнить получившиеся результаты. При наличии нескольких критериев в закупочной документации должен быть указан по крайней мере удельный вес каждого из них. Как указано в решении Московского УФАС по делу № 1-00-1401/77-15 от 26 августа 2015 г., весовой коэффициент, установленный в зависимости от важности критерия для покупаемой продукции, помогает выявить лучшую заявку. При этом заказчик вправе установить наибольшую значимость, к примеру, критерия «Цена

договора», но, согласно порядку расчета, победителем будет признан не тот участник, который предложил лучшие условия по самому весоному критерию, а тот, который в целом максимально удовлетворяет условиям заказчика.

От заказчика требуется заранее опубликовать критерии оценки заявки и порядок применения этих критериев. Не претендуя на охват всего спектра возможных вариантов, можно сформулировать по крайней мере три наиболее распространенных подхода к формулировке критериев и порядка оценки заявки:

- 1) установление в закупочной документации «матрицы» оценки;
- 2) установление критериев и принципов работы закупочной комиссии по их оценке;
- 3) установление критериев и права каждого члена закупочной комиссии принимать решение об оценке каждого из них.

Два последних подхода близки между собой и различаются прежде всего степенью свободы усмотрения и, соответственно, ответственности каждого члена комиссии за присвоение того или иного балла.

МАТРИЦА ОЦЕНКИ

В настоящее время на законодательном уровне порядок сопоставления заявок регулируется лишь в рамках Контрактной системы. Однако отсутствие в ином законодательстве буквального требования устанавливать в конкурсной документации порядок расчета баллов не свидетельствует о том, что данное правило не должно применяться организатором закупки в том случае, если он не подпадает под действие Закона «О контрактной системе». Отсутствие порядка расчета баллов по каждому критерию приводит к злоупотреблениям; более того, наличие

порядка расчета стимулирует участников на подачу заявок, направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов при подведении итогов закупок. Такая правовая позиция сформулирована в решении Московского УФАС по делу № 1-00-720/77-15 от 12 мая 2015 г. В большинстве случаев антимонопольные органы требуют от заказчика во исполнение п. 12–13 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ устанавливать в закупочной документации именно критерии оценки заявки, формулы выставления баллов по каждому критерию и удельный вес каждого критерия.

Если среди критериев фигурируют не только ценовые, но и неценовые, то кроме указания удельного веса необходимо указать порядок присвоения баллов по каждому из критериев – это могут быть диапазоны, формулы и т.п. Главное, чтобы каждый показатель по каждому критерию, указанному в за-

явке, на основании такого порядка мог быть оценен с присвоением определенного количества баллов. После этого каждый балл умножается на соответствующий данному критерию удельный вес, полученные результаты суммируются, а суммы, в свою очередь, сопоставляются между собой практически так же, как сопоставляются цены по итогам аукциона. Только победителем становится не предложивший наименьшую цену, а набравший наибольшее количество баллов.

Допустим, заказчик оценивает предложения участников закупки мебели по трем параметрам: по цене, сроку поставки и материалу, из которого эта мебель изготовлена (при этом именно материал является для заказчика самым важным критерием оценки). Для наглядности можно сформулировать простейший вариант порядка сопоставления заявок в виде таблицы.

Критерий	Количество баллов			Удельный вес
	5	4	3	
Цена	до 500 тыс. руб.	500 тыс. – 800 тыс. руб.	800 тыс. – 1 млн руб.	30%
Срок поставки	до 1 месяца	1–2 месяца	2–3 месяца	30%
Материал	дерево	ДСП	пластик	40%

В данной таблице для наглядности представлена трехбалльная система оценки – аналогичная вузовской системе положительных оценок «отл», «хор» и «удовл». В реальной закупке, как правило, спектр возможных балльных величин более дифференцирован. Как бы то ни было, на основании такой таблицы каждому участнику присваивается

определенное количество баллов исходя из предложенных им условий поставки. В рамках предложенного выше примера предположим, что поставщик требует за свой комплект пластиковой мебели 750 тыс. руб. и обещает его поставить в течение недели. Эти условия подставляются в таблицу следующим образом.

Критерий	Количество баллов			Удельный вес	Баллы
	5	4	3		
Цена		750 тыс. руб.	.	30%	1,2
Срок поставки	1 неделя			30%	1,5
Материал			Пластик	40%	1,2
				Итого	3,9

Именно значения в строке «Итого» и будут в конечном счете фигурировать при сопоставлении заявок.

Разумеется, установление диапазонов является не единственным вариантом фиксации порядка присвоения баллов. Например, в п. 21 и 23 правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 для госзаказчиков, сформулированы в том числе следующие варианты присуждения баллов по ценовым критериям:

1) Если для заказчика лучшим условием является наименьшее значение, то количество баллов, присуждаемых по данному критерию ($НЦБ_i$), определяется по формуле:

$$НЦБ_i = КЗ \times 100 \times (K_{\min} / K_i),$$

где:

$КЗ$ – коэффициент значимости показателя.

K_{\min} – минимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки;

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

2) Если для заказчика лучшим условием является **наибольшее** значение, то количество баллов, присуждаемых по данному критерию ($НЦБ_i$), определяется по формуле:

$$НЦБ_i = КЗ \times 100 \times (K_i / K_{\max}),$$

где:

$КЗ$ – коэффициент значимости показателя.

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

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

Разумеется, те заказчики, на которых не распространяется действие указанного постановления, могут устанавливать свои формулы. Главное, чтобы эти формулы были опубликованы в закупочной документации и их переменные однозначно выводились из условий самой документации и поданных участниками предложений.

Таким образом, для выполнения требования о прозрачности порядка оценки и сопоставления конкурсной заявки (или заявки запроса предложений) заказчик должен при объявлении закупки зафиксировать в закупочной документации:

- а) критерии сопоставления заявок;
- б) формулу или иной порядок присвоения баллов по каждому из критериев;
- в) удельный вес каждого критерия.

Описанная выше схема может считаться классической, и именно ее наличия в закупочной до-

кументации, как правило, требуют от заказчика антимонопольные органы. В соответствии с этим подходом каждый потенциальный поставщик в идеале еще до подачи заявки должен понимать, сколько баллов наберет его предложение – или по крайней мере представлять, как присваиваются эти баллы и почему в итоговом ранжировании он имеет именно такой результат. Такой подход и в самом деле осложняет работу недобросовестным заказчикам и в известной степени снижает риск манипуляции результатами закупки, однако вместе с тем имеет существенные ограничения эффективности применимости.

ЭКСПЕРТНАЯ РАБОТА ЗАКУПОЧНОЙ КОМИССИИ

Первое и самое очевидное ограничение – сопоставление по неизмеряемым показателям. Работа описанной выше схемы понятна в ситуации, когда каждый из критериев изначально выражается в абсолютных показателях, таких как численность сотрудников, размеры складских помещений, количество исполненных контрактов, гарантийные сроки, в конце концов, те же самые рубли. Но, в отличие от требований к участникам закупки, критерии сопоставления заявок могут быть неизмеряемыми. Как быть, например, в ситуации, когда заявки оцениваются в том числе по качеству представленного в них проекта выполнения работ?

В этой ситуации ключевым требованием к закупочной документации становится наличие универсального и прозрачного механизма присвоения баллов по таким неизмеряемым критериям. Так, качество того же проекта может оцениваться путем голосования комиссии с выставлением баллов по итогам этого голосования – при этом необходимо зафиксировать порядок голосования и принципы выставления баллов в закупочной документации.

Более сложное ограничение – качественное различие формально идентичных измеряемых показателей. Например, в заявках двух участников представлено одинаковое количество контрактов на сопоставимые суммы и, значит, по критерию «опыт выполнения аналогичных работ» они должны получить равное количество баллов, но при этом фактически выполненные работы одного из них были несравненно сложнее и требовали несравненно большей компетенции, чем подтвержденные контрактом работы второго. Однако в этой ситуации даже добросовестный заказчик не может выбрать более опытного исполнителя, поскольку это было бы нарушением его собственного порядка оценки и сопоставления заявок.

Эта же проблема характерна для сопоставления различных товарных знаков даже одной страны происхождения – даже притом, что два производителя одной и той же страны формально предлагают аналоги, качество этих аналогов может быть несопоставимо. Например, лишь практикой можно выяснить, что в пределах допустимого брака химические реагенты одного из производителей не срабатывают в 90% случаев, а химические реагенты второго – лишь в 10% случаев. Но и в этой ситуации оба участника закупки имеют формально равные позиции, и поставщику менее качественной продукции для победы достаточно бывает лишь незначительно снизить свою цену.

Приведенные в качестве примера и подобные им ограничения эффективной применимости классического метода оценки и сопоставления заявок не касаются большинства закупок, однако их значение возрастает при закупках сложных и нетиповых товаров, работ и услуг. В подобных ситуациях цели прозрачной конкуренции формально входят в противоречие с целями эффективной закупки, хотя, как правило, именно конкуренция является ключевым фактором эффективной закупки. Представляется, что в случае подобного противоречия именно эффективность как ключевой фактор закупочной деятельности должен ставиться во главу угла, но только для его обеспечения используется уже не прозрачность порядка сопоставления заявок, а экспертиза заказчика при осуществлении такого сопоставления. Здесь же уместно вспомнить, что при определении понятия того же запроса предложений законодателем для описания заявки победителя используется формулировка «наилучшее соответствие потребностям заказчика». Из этой формулировки можно сделать вывод о том, что лишь заказчик обладает достаточными компетенциями для определения того предложения, которое в наибольшей степени соответствует его потребностям.

Очевидно, что этот подход актуален далеко не для всех закупок и эффективен лишь при условии добросовестности заказчика и тех его сотрудников, которые осуществляют экспертизу заявок в рамках данной закупки. Важно лишь, чтобы порядок такой экспертизы был не произвольным, а опирался на регламентацию если не законодательного, то по крайней мере корпоративного уровня. Это существенно повышает шансы заказчика отстаивать свое право использовать собственную авторскую методику оценки заявки.

Так, например, в Московское УФАС поступила жалоба от одного из участников закупки на действия заказчика при проведении открытого запроса предложений в электронной форме.

Суть жалобы состоит в том, что, по мнению заявителя, имело место нарушение в виде установления неправомерных критериев оценки заявок участников закупки, а также создании преимущественных условий одному из них. Московское УФАС вынесло решение о признании жалобы необоснованной, ведь в качестве основания для определения рейтинга участников данной закупки заказчиком был предложен специальный порядок оценки основных показателей с применением коэффициента значимости критерия по четырем критериям оценки, установленным положением о закупке. Таким образом, заказчик производил оценку по всем критериям в совокупности, не сравнивая участников закупки по каждому отдельному критерию. Данный порядок детально прописан в положении о закупке и не противоречит нормам действующего законодательства. Также он позволяет поэтапно рассмотреть, каким образом оцениваются участники закупки, какие конкретные способы (формулы, коэффициенты) для этого используются. Так как установленный порядок является единым для всех участников, то нет оснований считать его необоснованным, а критерии оценки участников закупки рассматривать в качестве возможного способа создания преимущественных условий отдельному участнику (Решение Московского УФАС по делу № 1-00-15-92/77-15).

Еще в 2012 г. ФАС признала право членов закупочной комиссии как обсуждать выставление того или иного балла по конкретному критерию, так и голосовать индивидуально (решение ФАС России № Т-33/12 от 18.10.2012). Этот подход можно использовать в том случае, если решение по каждому критерию принимается исключительно на основании голосования членов комиссии – иными словами, все критерии оцениваются как неизмеряемые. Такое голосование позволяет, в частности, выбрать лучшего в описанном выше примере с подачей каждым из участников одинакового числа договоров, подтверждающих опыт работы: каждый член комиссии оценивает не просто количество, но и качество и сложность исполненных ранее подрядов. Числовые значения («не менее трех контрактов с аналогичным предметом») могут использоваться и в данном случае, но исключительно как минимально допустимые значения данного критерия. Важно понимать, что при голосовании закупочной комиссии возрастает риск обвинений в субъективности со стороны недовольного участника закупки, а потому особенно важно прописать в локальных нормативных актах регламент работы и голосования комиссии, а также принципы присвоения того или иного количества баллов по каждому параметру. ■