

О КРИТЕРИЯХ ОЦЕНКИ ЗАЯВОК



ЛЕВЧИН
Юрий Иванович,

начальник отдела тендеров и закупок
АО «Управление экспериментальной
застройки микрорайонов»

Одним из актуальных вопросов в сфере деятельности заказчиков в рамках Федерального закона о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц № 223-ФЗ (закон 223-ФЗ) является оценка заявок на участие в закупочных процедурах. В отличие от закона 223-ФЗ, в Федеральном законе о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд № 44-ФЗ (закон 44-ФЗ) в этой части все достаточно регламентировано. Так, в ст. 32 закона 44-ФЗ указан исчерпывающий перечень критериев, которые могут использоваться при оценке заявок:

1) цена;

- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участника закупки.

Для оценки заявок на участие в закупочных процедурах в рамках закона 44-ФЗ Постановлением от 28.11.2013 № 1085 утверждены правила оценки заявок, в соответствии с которыми устанавливается, что все критерии делятся на две большие группы. Первая — это стоимостные критерии и вторая, соответственно, нестоимостные. Установлены формулы оценки для стоимостных критериев, порядок оценки для нестоимостных критериев. Также установлены предельные величины значимости критериев оценки — максимальные и минимальные значения

стоимостных и нестоимостных критериев. Таким образом, можно сказать, что с правилами оценки заявок по закону 44-ФЗ все ясно и понятно. Что совсем нельзя сказать об оценке заявок при проведении конкурентных процедур в рамках закона 223-ФЗ.

Что же говорит закон 223-ФЗ о критериях оценки? В требованиях к содержанию закупочной документации лишь оговорено, что в ней должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок (п. 12 ч. 9 ст. 4) и порядок оценки и сопоставления заявок (п. 13 ч. 9 ст. 4). И это в общем-то все, если не считать указания о недопустимости осуществлять оценку и сопоставление заявок по критериям и в порядке, не предусмотренном в закупочной документации.

Формально это означает, для того чтобы заказчику соблюсти требования закона 223-ФЗ, ему достаточно в своей закупочной документации указать, какими критериями оценки он будет оперировать и сделать некую описательную часть, назвав ее «порядок оценки». И можно сказать, что перед законом такой заказчик будет чист и непорочен.

Однако не будем считать, что все заказчики такие безответственные. Все-таки большинство заказчиков указывают и весовую значимость критериев оценки и прописывают более или менее понятный порядок проведения оценки заявок.

К примеру, в госкорпорации «Росатом» разработано и утверждено положение о закупках товаров, работ, услуг — Единый отраслевой стандарт закупок, к которому присоединились более 370 подведомственных организаций атомной отрасли и в котором четко указан расширенный перечень критериев оценки заявок, таких как цена, сроки поставки, функциональные характеристики, качество технического предложения, квалификация участника (обеспеченность материально-техническими и кадровыми ресурсами, репутация) и т.д. Помимо этого, описаны правила определения порядка и веса отдельных критериев. Установлена обязанность описания порядка оценки в документации о проведении процедуры.

Аналогичный опыт описания критериев оценки заявок в положении о закупках товаров, работ, услуг используется в ОАО Банк «ВТБ». Помимо того что утверждены критерии оценки заявок, установлено, что перечень и значимость критериев должны быть определены в документации процедуры закупки в зависимости от предмета закупки и предъявляемых к участникам процедуры закупки и к закупаемой продукции требований.

Также местные органы исполнительной власти могут принимать нормативные акты в части регламентации действий заказчиков, в том числе и при проведении оценки заявок. Так, например, Правительством Москвы принято постановление от 05.07.2013 № 441-ПП «Об утверждении перечня до-

полнительных требований к положению о закупках товаров (работ, услуг) государственных унитарных предприятий города Москвы и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля города Москвы в совокупности превышает 50 процентов», в соответствии с которым значимость критериев «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участников закупки» не может составлять в сумме более 50 процентов. Однако про, то как проводится оценка заявок, в каком порядке, с применением каких методов, ничего не говорится.

В связи с этим заказчики проводят оценку заявок в соответствии с самостоятельно придуманным порядком или, что скорее всего, в порядке, «подсмотренном» у другого, такого же заказчика.

Рассмотрим несколько методов оценки, массово применяемых заказчиками. Один из них это перекочевавший с небольшими изменениями порядок оценки, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2009 № 722 «Об утверждении правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» (ПП-722) и применявшийся заказчиками в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» — назовем его «классическим методом».

Принцип проведения оценки по «классическому методу» заключается в установлении критериев, весовой значимости этих критериев, формул оценки по каждому критерию. При оценке заявок получаемые значения по каждому критерию суммируются и лучшей заявкой признается заявка, набравшая наибольшее количество баллов. «Модификация» рассматриваемого порядка оценки касается лишь незначительных изменений в формулах оценки, например, при оценке по критерию «срок поставки товара, выполнения работ, оказания услуг» в формуле:

$$Rf_i = \frac{F^{\max} - F^i}{F^{\max} - F^{\min}} \times 100,$$

где:

F^{\max} — максимальный срок поставки товара (выполнения работ);

F^{\min} — минимальный срок поставки товара (выполнения работ);

F^i — срок, предлагаемый участником.

Заказчиком может не устанавливаться показатель F^{\min} — «минимальный срок».

Также на усмотрение заказчиков устанавливаются весовые значения критериев оценки. Даже

если локальными нормативными актами заказчик установил некоторые ограничения, в отношении максимальных весовых значений критериев «качество» и «квалификация» в закупочной документации можно увидеть, что весовое значение «цена» составляет 20%. Например:

Наименование критерия	Весовое значение
Цена	20
Качество	25
Качество	25
Качество	25
Срок	30

Как видим, условие, чтобы суммарно критерии «качество» и «квалификация» не превышали 50 процентов, соблюдено введением такого критерия, как «срок».

Однако стоит заметить, что по большому счету критерий «срок» — это не столько критерий, сколько требование, устанавливаемое заказчиком к условиям выполнения договора. Если заказчик в документации прописывает, что ему необходимо выполнить работу или поставить товар не позднее чем через 12 месяцев, но не ранее чем через 9 месяцев с даты заключения договора, то его должно устроить и 11 месяцев и 10 месяцев. Так что два участника закупки, предлагающие 10 и 11 месяцев соответственно, для заказчика в отношении критерия «срок» должны быть равнозначны.

Но заказчиком указано, что «срок» — это критерий, предложения по которому от участников он будет оценивать соответствующим образом. В связи с этим участники в девяти случаях из десяти предлагают всегда минимальный срок. Таким образом, участник уже на этапе подготовки своей заявки на участие в закупке может определить, какое количество баллов он получит по критерию «срок». То же самое можно сказать и о критерии «цена», порядок оценки по которому определяется по формуле:

$$Ra_i = \frac{A_{\max} - A_i}{A_{\max}} \times 100,$$

где:

Ra_i — рейтинг оцениваемой заявки по критерию «цена»;

A_{\max} — начальная (максимальная) цена договора;

A_i — цена участника, заявка которого оценивается.

Достаточно подставить в формулу соответствующую цифру и участник сможет определить рейтинг

своей заявки по критерию, а умножив значение рейтинга на соответствующее ему весовое значение, получается количество баллов по критерию.

Не все так просто с критериями «качество» и «квалификация», которые относятся к субъективным и количество баллов, набираемых по данным критериям участниками, прогнозируемым подсчетам не поддается.

Обычно в документации в отношении критериев «качество» и «квалификация» заказчиком указывается их весовое значение и перечень показателей, по средствам которых определяется оценка. Например, по критерию «квалификация» установлены следующие показатели:

- 1) наличие специалистов, имеющих профильное высшее образование предмету закупки;
- 2) опыт работы руководителя на руководящих должностях;
- 3) наличие внедренной системы контроля менеджмента качества;
- 4) опыт ранее исполненных договоров, аналогичных предмету закупки.

Для каждого из показателей определено максимальное количество баллов. Сумма максимальных значений показателей составляет 100 баллов.

Опять же приведем пример: максимальное значение показателя «наличие специалистов, имеющих профильное высшее образование предмету закупки» составляет 50 баллов. Для подтверждения своей квалификации одним участником приложены 10 копий дипломов о профессиональном высшем образовании сотрудников. Другим участником приложены также 10 копий дипломов. При проведении оценки комиссия заказчика первому участнику по данному показателю присвоила 10 баллов, а второму — 50 баллов. Парадокс? Нет. Никакого парадокса нет. Как уже было указано, критерий «квалификация» оценивается субъективно. У первого участника все десять сотрудников имеют дипломы, которые торжественно им вручили в прошлом году, а у второго — сотрудники окончили высшие учебные заведения десять лет назад. Комиссия посчитала, что опыт работы у сотрудников первого участника ниже, чем у второго. Логично? В общем-то да. Возникает вопрос, а почему бы заказчику в документации в качестве требований не прописать, что опыт работы должен быть не менее такого-то количества лет. А чем может быть подтвержден опыт? Датой выдачи диплома. Но кто сказал, что обладатель диплома после окончания вуза сразу стал работать по специальности? Подтвердить выпиской из трудовой книжки. Возможно. Но ситуация может быть и такая, что у одного участника в штате соответствующих сотрудников может и не быть, а выполнение работ предполагается осуществить

за счет сотрудников, привлекаемых по трудовому договору, причем в составе таких привлекаемых сотрудников могут быть и кандидаты наук и профессора, а у другого участника соответствующие сотрудники в штате, однако по факту в его организации они занимаются выполнением задач, мягко говоря, несколько другого профиля, чем указываемые в предмете закупки. Как в этом случае объективно оценить заявки? Данные примеры приведены для того, чтобы показать, что оценка по «субъективным» критериям весьма неоднозначна и на любой аргумент может быть представлен контраргумент.

Но самый вопиющий пример субъективности — это оценка по критерию «качество». Оценка проводится также посредством показателей оценки. Какими показателями можно воспользоваться, чтобы провести оценку данному критерию при проведении закупочной процедуры на право заключения договора на выполнение капитального ремонта? Например, таким показателем, как «степень проработанности предложения по технологии производства работ». Одна компания предлагает выполнить капремонт, то же предлагает и другая. Как сравнить два предложения и оценить, кто предлагает выполнить работы более качественно? Тем более что зачастую члены комиссии не являются профессионалами в области предмета закупки. Можно привлечь к работе комиссии по оценке заявок профессиональных экспертов. Но их мнение носит исключительно рекомендательный характер — это во-первых, во-вторых, привлекаемые эксперты подписи в протоколе о принятии комиссиями решения не ставят и как следствие за принятое комиссией решение ответственности не несут, а в-третьих, эксперты тоже люди и от субъективности в своих мнениях не застрахованы.

Подводя итог о рассматриваемом методе оценки, предлагаю решить небольшую задачу. Исходные данные:

Начальная цена договора — 1 000 000 рублей;

Срок выполнения работ — не более 12 и не менее 9 месяцев.

Критерии оценки: «цена» — весовое значение 20%; «качество» — весовое значение 25%; «квалификация» — весовое значение 25%; срок — весовое значение 30%.

Порядок оценки по критерию «цена»

$$Ra_i = \frac{A_{\max} - A_i}{A_{\max}} \times 100,$$

где:

Ra_i — рейтинг оцениваемой заявки по критерию «цена»;

A_{\max} — начальная (максимальная) цена договора;
 A_i — цена участника, заявка которого оценивается.

Итоговый рейтинг по критерию «цена» определяется умножением Ra_i на весовое значение по данному критерию.

Порядок оценки по критерию «срок»

$$Rf_i = \frac{F_{\max} - F_i}{F_{\max} - F_{\min}} \times 100,$$

где:

F_{\max} — максимальный срок поставки товара (выполнения работ);

F_{\min} — минимальный срок поставки товара (выполнения работ);

F_i — срок, предлагаемый участником.

Итоговый рейтинг по критерию «срок» определяется умножением Rf_i на весовое значение по данному критерию.

Критерий «квалификация» определяется показателем «наличие специалистов, имеющих профильное образование предмету договора».

Критерий «качество» определяется показателем «степень проработанности технического предложения»

Рейтинг по критериям «качество» и «квалификация» определяется суммированием баллов показателей данных критериев.

Итоговый рейтинг по критериям «качество» и «квалификация» определяется умножением рейтинга на соответствующее ему весовое значение.

Суммарный итоговый рейтинг определяется сложением итоговых рейтингов всех критериев оценки.

Вопрос: на сколько должна быть снижена вами как участником закупки (участник № 1) цена договора, чтобы появился шанс выиграть торги?

Решение задачи начнем с таких рассуждений:

- 1) Допустим, что все участники предложат минимальный срок выполнения работ. Соответственно, по данному критерию все участники получат одинаково максимальный балл.
- 2) Предположим, что в этих торгах есть некий «фаворит», который заведомо по критериям «качество» и «квалификация» получит максимальный балл.
- 3) В отличие от «фаворита», вашу заявку по критериям «качество» и «квалификация» оценят в ноль баллов;
- 4) Снизиться «фаворит» не намерен, т.е. предлагает цену договора, равную начальной цене.

А теперь можно составить арифметическое равенство:

$$Ra_1 \times 100 \times 20\% + B_1 \times 100 \times 50\% = Ra_2 \times 100 \times 20\% + B_2 \times 100 \times 50\%,$$

где:

- Ra_1 — (рейтинг заявки № 1 по критерию «цена»;
 B_1 — рейтинг заявки № 1 по критериям «качество» и «квалификация»;
 Ra_2 — рейтинг заявки № 2 по критерию «цена»;
 B_2 — рейтинг заявки № 2 по критериям «качество» и «квалификация».

Исходя из принятого предположения, что по критерию «срок» у всех участников будет одинаково максимальное количество баллов, в нашем расчете данный критерий не участвует.

Так как мы условились, что по критериям «качество» и «квалификация» участник № 1 получит ноль баллов, а участник № 2 по этим критериям максимальный балл и по критерию «цена» участник № 2 получает ноль баллов, то после сокращений равенство будет выглядеть следующим образом:

$$Ra_1 \times 20 = 50.$$

Зная, что $Ra_1 = (A_{\max} - A_1)/A_{\max}$ после несложных арифметических манипуляций получаем:

$$A_1 = -1,5 A_{\max}$$

Из этого следует, чтобы по количеству баллов сравняться с участником, который за «качество» и «квалификацию» получит максимум баллов, вам необходимо не просто снизить цену, но и за исполнение договора предложить заказчику заплатить сумму, в полтора раза превышающую начальную (максимальную) цену.

Из приведенного примера видно, насколько возможны манипуляции при проведении оценки заявок.

Рассмотрим еще один способ проведения оценки, получивший название «рейтинговый». Этот способ, в отличие от рассмотренного, не имеет таких сложных арифметических формул. Суть его в ранжировании заявок по соответствующим критериям, присвоение рейтинговых мест заявкам и вычисление количества баллов в зависимости от рейтингового места заявки и весового значения критерия.

Виды критериев такие же — «цена», «качество» и «квалификация», сумма весовых значений которых составляет 100 процентов. При проведении оценки по соответствующему критерию все оцениваемые заявки ранжируются от лучшего предложения к менее выгодным с присвоением соответствующих рейтингов. Первый рейтинг по критерию присваивается заявке, у которой по данному критерию лучшее предложение, соответственно последний рейтинг присваивается заявке с худшим

предложением из всех оцениваемых заявок. Количество рейтинговых мест соответствует количеству оцениваемых заявок. Для определения количества баллов по критерию рейтинговое место заявки умножается на весовое значение критерия. Итоговое количество баллов — сумма баллов всех критериев оценки. Победителем признается участник, заявка которого получила наименьшее итоговое количество баллов.

Весь порядок оценки можно записать формулой:

$$Q = A \times B + C \times D + E \times F,$$

где:

- Q — итоговое количество баллов;
 A — значимость критерия «цена»;
 B — рейтинговое место по критерию «цена»;
 C — значимость критерия «качество»;
 D — рейтинговое место по критерию «качество»;
 E — значимость критерия «квалификация»;
 F — рейтинговое место по критерию «квалификация».

Для наглядности приведем пример оценки заявок. По условиям закупочной процедуры начальная (максимальная) цена составляет 1 000 000 руб. Критерии оценки и их значимость:

- «цена» — 35%;
«качество» — 35%;
«квалификация» — 30%.

Заявки поданы следующими участниками:

Наименование участника	Предлагаемая цена
«Работаем быстро»	950 000
«Делаем качественно»	970 000
«У нас дешево»	650 000

При оценке по критерию «цена» заявки получают следующие рейтинговые места:

Наименование участника	Рейтинговое место
«Работаем быстро»	2
«Делаем качественно»	3
«У нас дешево»	1

Критерии «качество» и «квалификация» субъективные, поэтому возлагая на себя полномочия членов комиссии, принимаем следующее:

Наименование участника	Рейтинговое место по критерию «качество»	Рейтинговое место по критерию «квалификация»
«Работаем быстро»	2	1
«Делаем качественно»	1	2
«У нас дешево»	3	3

Указанные в таблице напротив каждого участника цифры — степень предпочтительности предложений и сведений, содержащихся в соответствующей заявке по сравнению с другими участниками. Так, решением комиссии по оценке заявок принято, что у «Делаем качественно» наилучшее предложение из поданных заявок и, соответственно, у «У нас дешево» худшее.

Расчет итогового количества баллов для каждой заявки будет следующим:

$$Q_{\text{«Работаем быстро»}} = 2 \times 35\% + 2 \times 35\% + 1 \times 30\% = 1,7$$

$$Q_{\text{«Делаем качественно»}} = 3 \times 35\% + 1 \times 35\% + 2 \times 30\% = 2$$

$$Q_{\text{«У нас дешево»}} = 1 \times 35\% + 3 \times 35\% + 3 \times 30\% = 2,3$$

Таким образом, по итогам проведенной оценки заявок победителем признается участник «работаем быстро», т.к. по условиям порядка оценки заявки данного участника получила наименьший по сравнению с другими участниками итоговый балл.

Посмотрим, как изменится итог оценки заявок, если поменять приоритеты и по критериям «качество» и «квалификация» присвоить участникам другие рейтинговые места.

Наименование участника	Рейтинговое место по критерию «качество»	Рейтинговое место по критерию «квалификация»
«Работаем быстро»	2	2
«Делаем качественно»	1	3
«У нас дешево»	3	1

В этом случае расчет итогового количества баллов для каждой заявки будет следующим:

$$Q_{\text{«Работаем быстро»}} = 2 \times 35\% + 2 \times 35\% + 2 \times 30\% = 2$$

$$Q_{\text{«Делаем качественно»}} = 3 \times 35\% + 1 \times 35\% + 3 \times 30\% = 2,3$$

$$Q_{\text{«У нас дешево»}} = 1 \times 35\% + 3 \times 35\% + 1 \times 30\% = 1,7$$

В этом случае победитель «У нас дешево», который по результатам оценки получил наименьший итоговый балл.

Если еще раз поменять приоритеты при оценке по критериям «качество» и «квалификация», то можно сделать вывод, что «победителем» будет «Делаем качественно».

Вольность применения критериев «качество» и «квалификация» показана при рассмотрении «классического» метода оценки. Тем более что законом 223-ФЗ не предусмотрены случаи обжалования действий (бездействий) заказчика, связанные с проведением оценки и выбором победителя.

Что можно сказать о данном методе оценки? Во-первых, совершенно не важно, на сколько участник снижает начальную цену, потому что при проведении оценки участвует не абсолютная величина предлагаемой участником цены договора, а сравнение предлагаемой цены с ценами других участников закупки. Т.е. в отличие от ранее рассмотренного «классического» метода оценки заявок, нет зависимости от величины снижения начальной цены и увеличения шансов стать победителем в закупке.

Во-вторых, как и при «классическом» методе оценки заявок, определяющими являются неценовые критерии, манипуляции которыми могут привести к тому или иному результату.

Ограничить или, вернее сказать, придать некие рамки субъективным критериям при любом методе оценки может включение в порядок оценки детальное описание показателей, по которым проводится оценка. Например, в критерии оценки «квалификация» одним из показателей может быть «количество ранее исполненных договоров, аналогичных предмету закупки». При этом субъективизм критерия может быть снижен, если в документации указать, за какой период времени учитываются эти договоры, ценовой коридор этих договоров, градация заказчиков в этих договорах (коммерческие заказчики или государственные заказчики) и т.д. В качестве подтверждения исполнения договоров в закупочной документации может быть установлено требование приложить в заявке копии этих договоров и акты выполненных работ. У показателя «наличие трудовых ресурсов» того же критерия «квалификация» в закупочной документации следует установить, что учитывается не просто количественный состав управленческого и непосредственно исполнительного персонала, но и наличие у него соответствующего образования и в какой период времени прохождение сотрудниками курсов, семинаров повышения квалификации и т.д. ■