

Неправомерный порядок оценки конкурсных заявок: практика контроля



О.Н. Толстобок,
канд. техн. наук, эксперт
по комплексному контролю
государственных
и общественных закупок

- В Законе о КС, в отличие от Закона № 94-ФЗ, изменился подход в правилах оценки и сопоставления конкурсных заявок. Между тем анализ первой административной практики обжалований действий заказчика в части неправомерного установления порядка оценки говорит о том, что, несмотря на установление порядка оценки конкурсных заявок, существенных изменений не произошло.

Согласно ч. 5 ст. 53 Закона о контрактной системе конкурсная комиссия осуществляет оценку заявок на участие в конкурсе, которые не были отклонены, для выявления победителя конкурса на основе критериев, указанных в конкурсной документации. Согласно п. 3 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 (далее – Правила), оценка – процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями настоящих Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

Пунктом 11 Правил установлено, что для **оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки**. Если в соответствии с п. 10 Правил в отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изме-

нений, или порядок их определения. При этом для оценки заявок (предложений) по стоимостным критериям оценки (показателям) заказчик вправе устанавливать предельно необходимое минимальное или максимальное количественное значение качественных, функциональных, экологических и квалификационных характеристик, которые подлежат оценке в рамках указанных критериев. В этом случае при оценке заявок (предложений) по таким критериям (показателям) участникам закупки, сделавшим предложение, соответствующее такому значению, или лучшее предложение, присваивается 100 баллов.

Нельзя не учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 32 Закона о КС для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик **в документации о закупке устанавливает критерии оценки заявок**: помимо цены контракта, расходов на эксплуатацию и ремонт товаров, использования результатов работ, требуется еще и квалификация участников конкурса, а также качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки. Вместе с тем следует помнить, что согласно ч. 6 ст. 106 Закона о контрактной системе рассмотрение жалобы не осуществляется в отношении результатов оценки заявок на участие в конкурсе, в запросе предложений, окончательных предложений в соответствии с указанными в пп. 3 и 4 ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе критериями оценки этих заявок, окончательных предложений.

Таким образом, как и ранее, так и в настоящее время, законодательством не допускается обжаловать действия конкурсной комиссии в части результатов оценки по критериям оценки «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участника конкурса».

Однако особое место в практике обжалования действий (бездействий) заказчика занимают **жалобы участников закупки на неправомерный порядок оценки конкурсных заявок**. Рассмотрим основные нарушения организато-

ров закупок, выявляемые ФАС России в части порядков оценки.

Неустановление предмета оценки

Как следует из решения ФАС России от 02.07.2014 по делу № К-998/14, установленный заказчиком порядок оценки заявок не позволяет выявить лучшее условие выполнения контракта, поскольку не установлен предмет оценки заявки. Согласно п. 11 Правил установлено, что для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с п. 10 Правил в отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения. Так, в конкурсной документации был установлен критерий оценки «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» следующим образом: «...Каждым членом конкурсной комиссии заказчика (Единой комиссии) экспертно оценивается степень детализации и проработанности организационно-технологических предложений, в т. ч. полнота учета технических требований, методологии и технологии выполнения работ, обоснованность необходимых для выполнения ресурсов. По усмотрению участника закупки в составе организационно-технологической схемы может быть представлен график производства работ. График производства работ может быть разработан сетевым методом на каждый месяц работы на основании технологической схемы по усмотрению участника закупки и дополнен пояснительной запиской (с учетом возможных перерывов в работе, учитывающих метеоусловия). Количество баллов, присваиваемых заявке (предложению) по показателю “качество товаров (качество работ, ка-

Примеры необоснованного обжалования на участие в конкурсе по критериям «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участника конкурса»

В соответствии с ч. 6 ст. 106 Закона о контрактной системе в отношении результатов оценки заявок на участие в конкурсе, в т. ч. по критерию **«качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»**, рассмотрение жалобы не осуществляется. Так, довод жалобы заявителя о том, что конкурсная комиссия необоснованно присвоила низкую оценку в баллах заявке заявителя по критерию «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» порядка оценки, установленного конкурсной документацией, Комиссией ФАС России рассмотрению не подлежит (см. решение ФАС России от 17.11.2014 по делу № К-1678/14).

Кроме того, довод заявителей о результатах оценки заявки **по критерию «квалификация участника конкурса»** также в силу положений ч. 6 ст. 106 Закона о контрактной системе не подлежит рассмотрению в рамках обжалования действий (бездействий) членов конкурсной комиссии. Например, по мнению заявителя, конкурсной комиссией нарушен установленный в конкурсной документации порядок оценки заявок на участие в конкурсе в части оценки заявок на участие в конкурсе по показателю «обеспеченность участника конкурса помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.)» критерия оценки «квалификация участника конкурса». В п. 4.10.5 конкурсной документации установлены критерии оценки заявок на участие в конкурсе, а именно: «цена государственного контракта» (значимость критерия – 60%), «квалификация участника конкурса» (значимость критерия – 40%).

Согласно п. 4.10.7 конкурсной документации по критерию «квалификация участника конкурса» заказчиком в конкурсной документации установлены следующие показатели:

1) «Наличие у участника конкурса опыта оказания услуг (выполнения работ) по организации и проведению мероприятий международного уровня Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и (или) реализованные совместно с ВОЗ с количеством участников не менее 750 человек (C11) в рамках исполненных государственных контрактов, договоров за период 2010–2014 гг.». Документы, подтверждающие наличие у участника конкурса опыта оказания данных услуг (выполнения данных работ), – копии исполненных государственных контрактов, договоров на оказание услуг (выполнение работ) по организации и проведению мероприятий международного уровня ВОЗ и (или) реализованные совместно с ВОЗ с количеством участников не менее 750 человек (C11) и акты сдачи-приемки оказанных услуг (выполненных работ) к ним за период 2010–2014 гг.

2) Обеспеченность участника конкурса помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.). Наличие обеспеченности участника конкурса подтверждается представленными копиями документов (договоров, соглашений), подтверждающих предоставление во (временное) владение (пользование, аренду участнику) конкурса помещений (стоек) на территории аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.).

При этом по показателю 2 «Обеспеченность участника конкурса помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения Конференции с опережением до

1 недели (6–20 октября 2014 г.)» критерия оценки «Квалификация участника конкурса» установлен следующий порядок оценки заявок:

«Отсутствие у участника конкурса обеспеченности помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов (Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F)) или одного и более аэропортов из перечисленных на период проведения конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.) или отсутствие документов, подтверждающих данное наличие – 0 баллов.

Наличие у участника конкурса обеспеченности помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения Конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.) – 100 баллов».

Согласно протоколу рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, заявителю по показателю «Обеспеченность участника конкурса помещениями (стойками) на территории всех из перечисленных аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения Конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.)» членами конкурсной комиссии присвоено 0 баллов.

На заседании Комиссии ФАС России представители заказчика представили заявку заявителя на

участие в конкурсе и сообщили, что заявка заявителя на участие в конкурсе не содержит копии договоров, соглашений, подтверждающих предоставление во временное владение, пользование или аренду участнику конкурса помещений (стоек) на территории аэропортов Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F).

Следовательно, в составе заявки заявителя на участие в конкурсе отсутствуют документы, подтверждающие наличие у заявителя обеспеченности помещениями (стойками) на территории всех из аэропортов: Внуково, Домодедово, Шереметьево (терминал D), Шереметьево (терминал F) на период проведения Конференции с опережением до 1 недели (6–20 октября 2014 г.), в связи с чем конкурсная комиссия поставила оценку 0 баллов по указанному показателю критерия оценки «квалификация участника конкурса».

Вместе с тем, принимая во внимание, что в соответствии с ч. 6 ст. 106 Закона о контрактной системе рассмотрение жалобы не осуществляется в отношении результатов оценки заявок на участие в конкурсе по критерию «квалификация участника конкурса» довод заявителя о том, что конкурсной комиссией нарушен установленный в конкурсной документации порядок оценки заявок на участие в конкурсе, не нашел своего подтверждения (см. решение ФАС России от 19.06.2014 по делу № К-948/14).

чество услуг)» определяется как среднее арифметическое оценок (в баллах) всех членов конкурсной комиссии заказчика (Единой комиссии), присуждаемых заявке (предложению) по показателю «качество товаров (качество работ, качество услуг)». Для оценки заявки (предложения) по показателю «качество товаров (качество работ, качество услуг)» используется 100-балльная шкала оценки (от 0 до 100 баллов)...».

Таким образом, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что установленный заказчиком порядок оценки заявок не позволяет выя-

вить лучшее условие выполнения контракта, поскольку не установлен предмет оценки заявки.

В другом случае заказчиком в конкурсной документации в шкале оценки по показателю «методология выполнения работ» (далее – Шкала) использовались следующие формулировки: «непоследовательно», «трудно для восприятия», «представлено в краткой форме», «недостаточно детализировано», «излишнее», «содержательно проработанное». Таким образом, Комиссия ФАС России также пришла к выводу, что установленная заказчиком Шкала не позволяет вы-

явить лучшее условие выполнения контракта. Кроме того, в Шкале имеют место пересечения интервалов (п. 1.1.2 Шкалы установлен интервал баллов 0–30, п. 1.1.3 Шкалы установлен интервал баллов 10–50), п. 1.1.1 Шкалы противоречит пп. 1.1.2, 1.1.3 Шкалы, а также отсутствует интервал между 51 и 59 баллами. Соответственно, в конкурсной документации не установлен надлежащим образом порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, что нарушает п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ (см. решение ФАС России от 02.07.2014 по делу № К-1000/14).

Неустановление показателей, определяющих критерии отнесения работ к аналогичным по предмету конкурса

Проводя при рассмотрении жалобы внеплановую проверку действий заказчика, ФАС России установила, что заказчиком в конкурсной документации не указаны показатели, определяющие критерии отнесения работ к аналогичным предмету конкурса (строительство здания филиала МХАТ имени А.И. Чехова). Так, в конкурсной документации установлены следующие критерии оценки:

«Квалификация участников закупки. Значимость критерия: 20%.

Содержание: в соответствии с требованиями приложения №2 к заявке на участие в конкурсе.

Предмет оценки: опыт работы связанный с предметом контракта.

Максимальное значение показателя составляет 100 баллов.

Показатель С2: опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема. Государственным заказчиком будет оцениваться наличие опыта выполнения аналогичных предмету конкурса работ за 2011–2014 гг. Принимаются к оценке только контракты, заключенные с государственными и муниципальными заказчиками.

Лучшим условием исполнения контракта по данному показателю является наибольшее значение представленного объема выполненных работ сопоставимого характера (выраженный в руб.), подтвержденной информацией о количестве исполненных, без штрафных санкций контрактов. Информация подтверждается копиями актов сдачи-приемки выполненных работ. В расчет принимаются только выполненные (завершенные) работы. Работы, начатые до 2011 г. и выполненные (завершенные) в период 2011–2014 гг., будут приняты к рассмотрению.

Подтверждается при наличии в заявке всех нижеперечисленных документов: копии договоров (контрактов); копии актов выполненных работ по соответствующим договорам (контрактам)» (см. решение ФАС России от 08.09.2014 по делу № К-1314/14).

Отсутствие содержания оценки заявок по критериям оценки

Как следует из решения ФАС России от 21.07.2014 по делу № К-1072/14, установленный заказчиком порядок оценки заявок на участие в конкурсе не позволяет выявить лучшие условия выполнения контракта, т. к. конкурсная документация не раскрывает содержание оценки заявок на участие в конкурсе по показателю «качество работ». В конкурсной документации установлены следующие критерии оценки заявок:

«Цена государственного контракта – значимость критерия 30%. Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки – значимость критерия 70%. По критерию оценки заявок “качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки” установлен показатель “качество работ”».

При этом согласно конкурсной документации правила оценки по показателю «качество работ» определены следующим образом: «предложение участника конкурса оценивается с точки зрения достижения наилучшего результата,

обеспеченного предложенными вариантами решений, подходов, способов выполнения работ и оказания услуг, необходимых для достижения поставленных в технических требованиях целей и решения задач. Оценка заявок осуществляется путем присвоения баллов от 0 до 100 баллов. Лучшим предложением по показателю “качество работ” признается наиболее проработанное по содержанию и соответствующее условиям исполнения государственного контракта предложение участника конкурса. Наличие в предложении участника только копии положений технического задания в явном или смысловом виде оценивается в 0 баллов. Лучшему из оцениваемых предложений присваивается 100 баллов.

Неустановление пропорциональной зависимости между количеством присваиваемых баллов и сведениями по указанным показателям

Нельзя не согласиться с позицией ФАС России о том, что для выявления лучших условий выполнения контракта в конкурсной документации должна быть установлена пропорциональная зависимость между количеством присваиваемых баллов и представляемыми участниками закупки сведениями по указанным показателям. Например, в конкурсной документации установлены следующие критерии оценки:

«1) Цена контракта – значимость критерия: 20%;

2) Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки – значимость критерия: 80%.

По критерию “качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки” установлен показатель “качество работ”.

В рамках показателя “качество работ” оценивается описание участником открытого конкурса выполняемых работ в соответствии с разделом 3 конкурсной документации.

По каждой заявке членами единой комиссии оценивается качество работ на основе представленной информации в заявке на участие

в открытом конкурсе. Единая комиссия выставляет экспертную оценку в соответствии с представленными участником закупки развернутым описанием порядка оформления и выполнения каждого раздела проектной документации в соответствии с требованиями нормативных документов и государственного контракта.

Наибольший балл присваивается заявке, соответствующей лучшим условиям исполнения государственного контракта, предложенной участником закупки.

Оценка заявок по показателю “качество работ” выставляется в баллах от 0 до 100 баллов (при этом максимальное значение данного показателя составляет 100 баллов).

При оценке заявок по показателю “качество работ” наибольшее количество баллов присваивается заявке с лучшим предложением по качеству работ и содержащей наиболее полные и качественные сведения. Количество баллов, присваиваемых заявке, определяется как среднее арифметическое оценок (в баллах) всех членов комиссии по закупкам, присуждаемых заявке по критерию».

Однако, как следует из решения ФАС России от 11.08.2014 по делу № К-1169/14, установленный заказчиком порядок оценки заявок не позволяет выявить лучшее условие выполнения контракта, в связи с отсутствием установленной пропорциональной зависимости между качеством присваиваемых баллов и представляемыми участниками закупки сведениями по указанным показателям.

Рассматривая жалобу заявителя на неправомерные установление показателей оценки конкурсных заявок, ФАС России сделала вывод о том, что конкурсная документация содержит порядок оценки заявок по нестоимостным критериям, не позволяющий выявить лучшее условие выполнения контракта, поскольку порядок оценки заявок не предусматривает присвоение баллов пропорционально опыту выполнения работ сопоставимого характера и объема и качеству выполнения работ. Например, по критерию оценки заявок «качественные, функ-

циональные и экологические характеристики объекта» конкурсной документации установлен показатель оценки заявок: *«Постоянное информационное взаимодействие с пресс-службами органов управления агропромышленного комплекса субъектов Российской Федерации. Подтверждается справкой произвольной формы или копиями любых подтверждающих документов. Для заказчика лучшим условием исполнения государственного контракта по показателю данного критерия оценки является регулярное (не реже чем один раз в месяц) получение информационных данных и размещение их в новостной ленте Минсельхоза России (максимальное количество баллов – 40 (КЗ = 0,4). Получение информационных данных в течении календарного года реже 1 раза в месяц – 0 баллов»* (см. решение ФАС России от 28.07.2014 по делу № К-1116/14).

Отсутствие указаний на то, каким образом конкурсной комиссией будет присвоено количество баллов по критериям оценки

На заседании Комиссии ФАС России выявлено, что установленный заказчиком порядок оценки заявок не позволяет выявить лучшее условие выполнения контракта, поскольку в конкурсной документации отсутствует указание на то, каким образом единой комиссией заказчика будет присвоено количество баллов по критериям качества предоставления услуг, квалификация участника закупки. Заказчиком установлены в конкурсной документации на право заключения контракта на оказание услуг по проведению краткосрочного повышения квалификации 446 военнослужащих установленные следующие критерии оценки:

- «1) Цена контракта – значимость критерия: 40%;
- 2) Качество предоставления услуг – значимость критерия 40%;
- 3) Квалификация участника закупки – значимость критерия: 20%».

Согласно разделу 5.3 конкурсной документации конкурсная комиссия оценивает качество предоставления услуг на основе предложений участника закупки по получению военнослужащими новых теоретических знаний, по специальностям, соответствующим предмету конкурса, их систематизации и обновлению, а также формированию умений и навыков военнослужащих для поддержания высокого профессионального уровня, необходимого для обеспечения эффективной деятельности:

Качество предоставления услуг оценивается на основе:

- сведений о преподавателях, которые будут привлечены к проведению занятий;
- копий документов, подтверждающих наличие у указанных преподавателей ученых степеней и (или) званий по специальностям научных работников, соответствующих предмету конкурса;
- документов, подтверждающих наличие у них опыта (стажа) научно-педагогической деятельности;
- иных документов, в т. ч. учебно-методических, подтверждающих качество предоставления услуг) (см. решение ФАС России от 15.08.2014 по делу № К-1204/14).

Таким образом, с учетом сложившейся административной практики можно сделать вывод, что как и ранее, так и в настоящее время при установлении в конкурсной документации порядка оценки заявок следует установить предмет оценки, раскрыв его содержание путем установления пропорциональной зависимости между количеством присваиваемых баллов и представляемыми участниками закупки сведениями по указанным организатором закупки показателям. При этом хотелось бы обратить внимание участников закупки о необходимости своевременного направления жалоб в контрольные органы на несоответствующие законодательству о контрактной системе порядку оценок конкурсных заявок.