

**Ссылка для цитирования:**

**Чекмарев, О. П. Изменения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд: проблемы оценки заявок при проведении конкурсов / О. П. Чекмарев // Известия Международной академии аграрного образования. – 2022. – № 59. – С. 150-154.**

Данная электронная версия материала скачана Вами с сайта: <http://motivtrud.ru> и предназначена только для индивидуального ознакомления, после чего файл должен быть удален. При заимствовании материалов ссылка на автора, первоисточник и сайт обязательны (при размещении ссылок в сети интернет они должны быть оформлены в виде гиперссылок).

## **ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАКУПКАХ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЗАЯВОК ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСОВ**

Значение государства в устойчивом развитии сельского хозяйства, промышленности и прочих сфер экономики в России крайне велико [1, 2]. В руках государства имеется множество инструментов государственного регулирования, производства общественных благ и поддержки хозяйствующих субъектов. Одним из таких инструментов. Носящих многоцелевой характер является закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44) [3]. Центральной функцией закона является оптимизация закупок государственными и муниципальными органами власти и подведомственными учреждениями товаров, работ, услуг для обеспечения их деятельности с точки зрения бюджетной экономии с одной стороны и качественного снабжения и обеспечения хозяйственной детальности государственных органов и учреждений с другой. Помимо этого к функциям закона является стимулирование инновационной деятельности в России, защита интересов малых форм хозяйствования и некоммерческих организаций, поддержка внутреннего производства и некоторые другие.

Целью данной работы является анализ возможностей заказчиков выбирать поставщиков которые в наибольшей мере соответствуют требованиям к качественным параметрам поставляемого товара, производимой работы, оказываемой услуги (далее, если не указано иное, под товаром будут пониматься товары, работы и услуги) с учетом потенциала снижения риска нарушения условий контракта в процессе его исполнения.

С 1 января 2022 после введения изменений в ФЗ-44 единственным конкурентным способом закупки, в котором, при определении победителя, можно учитывать, как ценовые, так и неценовые критерии оценки заявок участников торгов является конкурс. Именно этот способ закупки позволяет более качественно отнестись к процедуре выбора победителя торгов и большей степени гарантировать успешность сделки, так как помимо цены товара в рамках конкурсной процедуры оценке могут подвергаться расходы на эксплуатацию товара. Квалификация участников закупки, их деловая репутация, относительное качество товара и пр. показатели и критерии. Возможности проведения конкурса остаются достаточно ограничены рамками ФЗ-44, так как и в новой редакции сохраняется невозможность использования данной процедуры по тем товарам, которые входят в так называемый «аукционный перечень» (часть 6 статьи 24 ФЗ-44). Однако сохраняются возможности проведения конкурсов для некоторых видов товаров (например офисная мебель), и широкого комплекса услуг, включая проведение НИР, экспертизу, создание информационных систем и пр.

Несмотря на то, что новая редакция ФЗ-44 практически не поменяла требования к оценке заявок на участие в конкурсах, с 1 января 2022 изменился подзаконный акт, определяющий новое положение о порядке такой оценки. Вместо Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 (далее Пост. 1085) было сформировано Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2021 г. № 2604 (далее Пост. 2604) которое существенно изменило порядок определения баллов, присуждаемых за отдельные критерии и показатели оценки конкурсных заявок. Рассмотрим эти изменения более подробно с позиций того насколько они нацелены на реализацию базовых целей проведения конкурса как способа закупки, направленного на выбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей), наиболее полно отвечающих запросам заказчиков закупок с позиций сочетания ценовых и неценовых критериев их оценки.

Первая существенная проблема, возникающая при оценке состоит в изменении формулы пересчета цены контракта, предлагаемой участником закупки в баллы. Сопоставление этих формул представлено в таблице 1.

Таблица 1 Сопоставление формул пересчета цены контракта в баллы [составлено и рассчитано по 4, 5]

Показатель	Постановление № 1085 (до 01.01.2022)	Постановление № 2604 (с 01.01.2022)
Используемая формула для расчета	$ЦБ_i = (Ц_{\min} / Ц_i) * 100$	$ЦБ_i = 100 - ((Ц_i - Ц_{\min}) / Ц_{\min}) * 100$
Сокращения, принимаемые в формулах	$Ц_i$ - предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается; $Ц_{\min}$ ( $Ц_{\min}$ ) – минимальное (наилучшее) предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки	
Балл по критерию «цена контракта» получаемый участником закупки, поставившем цену на уровне начальной максимальной цены контракта (НМЦК), если лучший по критерию цены участник закупки снизил цену:		
на 10% от НМЦК	90,0	88,8
на 25% от НМЦК	75,0	66,7
на 50% от НМЦК	50,0	0

Как видно из приведённых в таблице сопоставлений изменение формулы расчета баллов по критерию оценки «цена контракта» при незначительном снижении цены контракта одного участника в сравнении с другим (примерно до 10%) приводит к тому, что темп снижения количества баллов оценки, рассчитанный по Пост. 2604, для конкурента с более высокой ценой будет более низким, чем это было при использовании норм Пост. 1085. Однако при более значительном падении цены в заявке участника закупки, баллы конкурентов начинают падать возрастающими темпами. И если лучший из участников закупки назначит цену ниже 50% от предложения оцениваемого участника закупки, то последний получит за ценовой критерий оценки нулевой балл. Таким образом, в новой методике оценки получается, что после увеличения разницы цен между участниками закупки превышающем 10-12% резко возрастают возможности ценовой конкуренции между участниками, что в целом противоречит самой идее проведения конкурса. Ведь прерогатива ценового критерия и так реализуется в рамках аукционных торгов и запросов котировок. Стимулы к проведению конкурсов снижаются на фоне того, что этот способ закупки и без того является не часто используемым среди заказчиков в связи со сложностями его проведения относительно более простых и привычных способов закупки (на аукционы приходится 91% от всех закупок на 2020 год) [6].

Усиливается этот эффект тем, что в рамках Пост. 2604 практически неизменными в сравнении с Пост. 1085 остаются коэффициенты распределения значимости критериев оценки, которые используются для определения весов каждого критерия при определении совокупного балла участника по всем критериям оценки конкурсных заявок. Так для обычных товаров, не включенных в аукционный перечень минимальная значимость критерия оценки «цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги» составляет 70%, а максимальная сумма величин значимости неценовых критериев оценки – 30%, по обычным работам и услугам, эти цифры составляют 60 и 40% соответственно.

До середины февраля 2022 года существовала и еще одна проблема применения вышеназванной формулы, которая заключалась в отрицательных баллах, которые получались у участника торгов по критерию цены контракта, в случае, если лучший участник предлагает цену ниже 50% от наиболее высокой цены, предложенной каким-либо другим участником закупки. Информационное письмо Минфина РФ [7] внесло определенность в этот парадокс.

При разнице между ценами более 50% участнику с максимальной ценой контракта в заявке будет присвоено ноль баллов, отрицательной оценки заявки не будет. Но это не снижает потенциала применения демпинга для победы на конкурсной процедуре и возможность участника закупки, путем снижения цены контракта нивелировать вес неценовых факторов оценки. В первую очередь угроза характерна для закупок обычных товаров и услуг (не входящих в аукционный перечень), где значимость неценовых критериев достаточно низкая и слабее сказывается на специфических услугах (НИР, экспертиза и пр.), где действуют дополнительные антидемпинговые меры и значимость неценовых критериев оценки превышает значимость ценовых.

Вторая проблема, возникающая в рамках нового порядка оценки заявок [4] заключается в значительном расширении применения формул для перевода в баллы неценовых критериев оценки и сужение возможностей использования шкал оценки. С одной стороны это формализует порядок оценки конкурсных заявок и упрощает определение победителя. Однако использование формул ограничивает возможности включения в тот или иной показатель оценки неценовых критериев разнообразных дополнительных факторов, которые позволили бы более рационально отбирать наиболее эффективных, надежных поставщиков. Приведем наглядный пример.

Согласно п. 24 порядка оценки [4] среди показателей критерия «квалификация участников закупки» используется показатель «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта», который был и в старой версии порядка. Но теперь оценка этого показателя может осуществляться только по формуле (подпункт «б» п. 28 Пост. 2604), исходя из следующих детализирующих показателей:

- общая цена исполненных участником закупки договоров;
- общее количество исполненных участником закупки договоров;
- наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров.

Таким образом возникает сразу несколько проблем. Во первых мы не можем в рамках одного показателя оценки использовать комбинацию факторов, подтверждающих опыт работы участника закупки, что приводит к дроблению и увеличению количества показателей и снижает роль каждого из них в общей оценке, что можно было избежать при использовании шкалы оценки, где каждому диапазону совокупности детализирующих показателей мог присваиваться свой уровень баллов по рассматриваемому показателю оценки. Во-вторых, теряется возможность учета при оценке других компонент договоров, подтверждающих необходимый опыт участника закупки. Например выбирается детализирующий показатель общего количества исполненных участником закупки контрактов. По сути формулы выходит, что единственной величиной, подвергающейся оценке будет количество исполненных договоров. Но для выбора надежного поставщика зачастую важно оценивать и сроки их заключения. Допустим есть два участника закупки, которые представили в составе заявки одинаковое количество договоров заключенных за предшествующие пять лет. В результате использования формулы подпункта «б» пункта 20 Пост. 2604 оба участника получают одинаковое количество баллов. Однако представим ситуацию, когда первый участник представил информацию о 10 договорах, которые были равномерно исполнены по годам в течении последних трех лет, а второй поставщик представил информацию об исполнении 10 договоров но все они были исполнены четыре года назад, а контракты в последние перед подачей заявки годы не заключались. Понятно, что с точки зрения надежности поставки первый участник закупки явно более предпочтителен чем второй, но при использовании формулы они равны. Данная проблема могла решаться до 2022 года путем введения шкалы оценки, где одновременно учитывались бы и количество договоров и сроки их заключения, но с 01 января использование шкалы оценки стало невозможным, что снижает потенциал конкурса в выборе наиболее надежных поставщиков.

Те же замечания можно сделать и в рамках различий между договорами, которые предоставляются участниками закупки для оценки заявок. Ведь очевидно, что большей

надежностью будет обладать тот поставщик, который заключал договора в рамках ФЗ-44. В связи с наличием в рамках этих договоров значительных особенностей, отличающих характер их заключения и исполнения в отличие от обычных гражданско-правовых соглашений. Но согласно подпункту «д» п. 28 Пост. 2604 Заказчик должен на равных условиях принимать к оценке любые договора гражданско-правового характера, что опять же снижает возможности выбора наиболее надежного поставщика. Контраргумент, направленный на целесообразность принятия в расчет любых договоров, может сводиться к необходимости расширения конкуренции. Однако и в рамках шкал оценки обладатели обычных гражданско-правовых отношений могли рассчитывать на получение соответствующих баллов, но более низких, чем участники закупки, обладающие опытом работы в закупках для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом повышение формализации и математизации процесса оценки заявок приводит к снижению потенциала выбора надежных поставщиков, правда снижая при этом неопределенность самих заказчиков с точки зрения применения методики оценки. В условиях персональной ответственности работников контрактных служб и комиссий по оценке заявок это важно с позиций должностных лиц, но ведет к долгосрочным проблемам снижения эффективности закупок и дестимулируют Заказчиков от проведения конкурсных процедур.

Третья проблема – конкретизация требований к документам, которые заказчик может требовать от участника закупок в подтверждение соответствия его критериям оценки. С одной стороны в порядке оценки заявок появились важные положения о возможности требования у участников закупки конкретных документов. Например трудовых книжек в подтверждение наличия у участника закупки соответствующего предмету закупки персонала. Однако перечень этих документов достаточно узок и не учитывает всех потенциальных особенностей контракта и выбора надежного поставщика. Зачастую это приводит к потенциальному ограничению конкуренции или не позволяет учитывать специфику того или иного контракта. Так при проведении многих научно-исследовательских работ в области территориального развития, социологии и пр. целесообразно понимать какой опыт исследований имеется у того или иного участника закупок в рамках специфики объекта исследования (конкретной территории или конкретной социальной или национальной группы населения). Однако все что Заказчик может потребовать от участника закупки это подтверждение квалификации его персонала в той или иной сфере науки в соответствии с тем или иным профессиональным стандартом (например количество остепененных исследователей или имеющих уровень образования не ниже магистратуры и пр.). Однако зачастую более важно было бы понять имелся ли опыт участника закупки в исследованиях к примеру социально-экономических проблем конкретной территории. Ведь научно-исследовательские работы могли проводиться организациями и исследователями в рамках инициативных проектов, внутренних распоряжений по формированию соответствующих баз данных и аналитических работ. Результаты подобных исследований могли бы найти и находят свое отражение во вполне верифицируемых источниках информации (статьи, монографии входящие в российский индекс научного цитирования (РИНЦ), напечатанные в журналах рекомендуемых ВАК или входящих в ядро РИНЦ). Однако ни один из этих источников и документов по новому порядку оценки заявок не может быть признан легитимным. Помимо прямых последствий такой ситуации в виде ограниченных возможностей выбора надежного исполнителя работ (услуг) возникает и ограничение потенциальных участников закупки, которые имея фактический опыт соответствующих исследований получают по этому показателю оценки ноль баллов.

Таким образом, основные последствия рассмотренных проблем нового порядка оценки заявок при проведении конкурсных процедур можно охарактеризовать следующим образом:

1. Снижение стимулов к проведению конкурсов и потенциальной эффективности исполнения контрактов из за ослабления влияния неценовых факторов на результаты торгов при новой методике перевода цены контракта в баллы.

2. Снижение возможностей выделения лучших условий поставки и лучших поставщиков из за ограничения возможностей применения шкал оценок и регламентирования способов подтверждения квалификации участников закупки и опыта поставки товаров (оказания услуг).

К положительным моментам нового порядка оценки заявок можно отнести изменения формул перевода в баллы неценовых критериев оценки. Новые формулы способствуют большей дифференциации участников закупок. Даже небольшие относительные изменения в значении показателей неценовых критериев оценки участников закупки приводят к значительным различиям в количестве получаемых ими баллов. Что по аналогии с отмеченными формулами оценки ценовых критериев (табл. 1) приводят к повышению роли неценовых критериев оценки, но не устраняют вышеназванные проблемы в полной мере, особенно при активном демпинге.

Подводя итог проведенного обзора последствий применения нового порядка оценки заявок при проведении конкурсов можно рекомендовать следующие направления его совершенствования для повышения роли конкурсных процедур и повышения надежности поставщиков-победителей в рамках закупок для государственных и муниципальных нужд:

1. Изменить формулы оценки по критерию «цена контракта» для снижения роли данного фактора в конкурсных процедурах, например к старой методике оценки (до 01.01.2022) с ограничением уровня падения цены от начальной максимальной цены контракта (НМЦК) не более 30%, при котором участнику закупки должно присваиваться 0 баллов, либо увеличить значимость неценовых критериев оценки. При этом одновременно целесообразно увеличить контроль за корректностью определения НМЦК с точки зрения недопущения ее завышения от реальных рыночных цен.

2. Расширить возможности применения шкал оценки для неценовых критериев и показателей оценки заявок, одновременно расширяя потенциальные возможности в использовании более широкого набора факторов и подтверждающих документов и информации, которые могут использоваться Заказчиком при оценке заявок на основе этих шкал.

Для Заказчиков, принявших решения о проведении конкурсов в сложившихся условиях рекомендуется:

1. Повышение внимания работников контрактной службы к обоснованию НМЦК с целью недопущения завышения или занижения ее с учетом сопоставимости условий и предмета контракта.

2. Максимально возможное использование шкал оценки по тем показателям по которым это остается возможным исходя из нового порядка оценки заявок.

3. Не распылять неценовые критерии оценки по множеству показателей и детализирующих показателей оценки заявок, для предотвращения усложнения процессов оценки и снижения роли отдельных показателей в совокупной оценке заявок, сосредотачиваться только на наиболее важных отличительных особенностях потенциально надежных поставщиков.

#### **Список использованных источников**

1. Aliaskarova Zh., Pashkus V., Vlagikh I.A. Proactive Industrial Policy As The Main Strategy For Improving Russia's Competitiveness In The Context Of Global Economic Processes. University of Zilina // В сборнике: SHS Web Of Conferences. Collection of Materials of the 19th International scientific conference. 2020. С. 06002.
2. Суховольская Н.Б. Современное состояние ресурсного потенциала аграрного сектора экономики // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2016. № 45. С. 146-151.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. – Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 08.03.2022)

4. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2021 г. № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»
5. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
6. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" по итогам 2020 года. – Минфин РФ, 2021. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf>
7. Информационное письмо Минфина РФ №24-01-09/10138 от 14.02.2022 «О направлении информации о применении Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в редакции Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ»