

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСОВ НА ПРОЕКТНЫЕ РАБОТЫ

В феврале 2020 года премьер-министр России М.В. Мишустин на совещании в правительстве Курганской области (УрФО) выступил с критикой действующей версии закона № 44-ФЗ: «Мы должны смотреть, если хотите, в корень: кто из подрядчиков будет способен соответствующим образом выполнить все необходимые работы».

В настоящее время Министерство финансов и Федеральная антимонопольная служба готовят изменения в 44-ФЗ по усовершенствованию механизма проведения конкурсов на проектные работы. Мы провели анализ предлагаемых изменений и отметили основные из них, которые особенно затрагивают нашу отрасль:

1. Сокращение количества способов определения поставщиков.
2. Формирование рейтинга поставщика.

По первому пункту – в соответствии с предложенной редакцией статьи 24 закона уменьшается количество конкурентных способов определения поставщиков. В мировой практике закупок проектно-исследовательских работ одним из основных видов являются двухэтапные конкурсы. Такой вид процедуры в новой редакции Закона не предусмотрен. Предлагаемые изменения не во всех случаях позволяют заказчику выбрать поставщика, который сможет качественно выполнить работу. Проблема также не в количестве способов закупок, а в правильном выборе способа закупки. Для определения поставщиков-разработчиков проектно-сметной документации на крупные проекты строительства/реконструкции инфраструктурных объектов предлагаем предусмотреть дополнительный вид конкурсной процедуры – **открытый конкурс в электронной форме с двухэтапным отбором**.

Основная цель проведения открытого конкурса с двухэтапным отбором состоит в том, чтобы выбрать тех поставщиков услуг,

чей опыт и квалификация позволят свести к минимуму риск невыполнения проекта или контракта. Такая форма конкурса позволит:

- на первом этапе отобрать потенциальных поставщиков услуг, отвечающих конкретным квалификационным критериям проекта и, таким образом, признанных способными выполнить проект надлежащим образом;
- на втором этапе рассмотреть предложения участников, прошедших отбор на первом этапе;
- сократить затраты труда и времени, требующиеся для оценки заявок на участие в торгах, поданных неквалифицированными подрядчиками или поставщиками;
- исключить или существенно сократить риск получения неоправданно заниженных цен, предложенных участниками торгов, не обладающими необходимыми



Н.А. Минаева

компетенциями и возможностями адекватно оценить объем и качество требуемых услуг.

По второму пункту – в соответствии с предлагаемой редакцией 44-ФЗ (статья 3 пункт 21) при определении поставщика предусмотрено применение «совокупной оценки опыта участника закупки

Формирование рейтинга поставщика

Пункт 21 Статьи 3 **«рейтинг деловой репутации участника закупки – совокупная оценка опыта участника закупки, зарегистрированного в ЕИС, формируемая в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии с частью 10¹ статьи 24² настоящего ФЗ ...»**

Предусматривается частью 10_1 статьи 24_2.

«10_1. Правительство Российской Федерации вправе утвердить правила формирования, случаи и порядок применения рейтинга деловой репутации участника закупки. При этом информация о таком рейтинге включается в единый реестр участников закупок и доступна для ознакомления.»

При рассмотрении отмечено:

Формирование рейтинга деловой репутации участников основано на сопоставлении количества выполненных контрактов

Нечеткость в методах подсчета

Оторванность некоторых критериев от реальности

– рейтинга деловой репутации». Минтранс разработал документ «Правила формирования, случаи и порядок применения рейтинга деловой репутации участника закупки при осуществлении закупок работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог». Мы изучили этот документ и считаем, что применение правил в предложенной редакции приведет к негативному эффекту, и в частности, к выбору менее квалифицированных исполнителей, следствием чего станет некачественное исполнение контрактов либо увеличение сроков их исполнения.

Формирование рейтинга деловой репутации участников закупок основано в большей мере на сопоставлении количества контрактов, выполненных участниками. Так, в перечне показателей рейтинга деловой репутации участника закупки только один из трех показателей отражает объем выполненных работ, а в перечне показателей, характеризующих добросовестность участника, – один из пяти. При этом показатель «Количество контрактов с досрочным исполнением в полном объеме к общему количеству контрактов» весьма сомнителен в отношении достоверного критерия надежности и квалификации участника закупок. На основании нашей практики мы можем утверждать, что досрочное исполнение контракта чаще всего противоречит бюджетным возможностям заказчика. Дело в том, что приемка работ возможна только в период, когда такие расходы предусмотрены бюджетом заказчика. Если у заказчика есть возможность принять работы раньше, то оформляется дополнительное соглашение. Таким образом, новый сокращенный срок по дополнительному соглашению становится новым контрактным сроком, а не сроком досрочного выполнения контракта. Поэтому считаем данный критерий случайным и не опре-

деляющим реальную деловую репутацию участника.

Расчет показателей от количества контрактов без учета их объема приведет к получению более высокого рейтинга участника закупки, имеющего опыт большого количества исполненных контрактов малого объема, по сравнению с участником закупки, имеющим опыт исполнения меньшего числа контрактов, но с большим объемом работ. Например, у одного участника есть 20 исполненных контрактов со стоимостью в районе 15–20 млн рублей, а у другого – пять контрактов со стоимостью 500–800 млн рублей. При расчете рейтинга деловой репутации участник с общим объемом контрактов на 350 млн рублей будет иметь более высокий рейтинг, чем участник с общим объемом контрактов на 3250 млн рублей. Возникает вопрос: где гарантии того, что в конкурсе на государственный контракт с НМЦК (начальной (максимальной) ценой контракта), скажем, 700 млн рублей участник, не имеющий опыта выполнения работ, сопоставимого по объему контракта закупки, сумеет выполнить такой контракт? При этом, исходя из деловой практики, именно участник, имеющий положительный опыт выполне-

ния сопоставимых по стоимости и сложности работ, является более предпочтительным для заказчика. Предлагаем пересмотреть этот критерий.

В расчете показателей необходимо учитывать соотношение объема работ по закупке, то есть начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК) к оцениваемому опыту участника закупок. Одним из вариантов такого учета может быть введение градации рейтинга по объемам контрактов. Разделить по объему контракта (НМЦК) можно, к примеру, следующим образом:

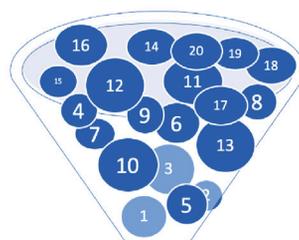
- до 10 млн руб.;
- от 10 млн руб. до 50 млн руб.;
- от 50 млн руб. до 100 млн руб.;
- от 100 млн руб. до 500 млн руб.;
- от 500 млн руб. до 1 000 млн руб.;
- от 1 000 млн руб. до 10 000 млн руб.;
- от 10 000 млн руб. и более.

Такой дифференцированный подход позволит учесть сложность выполнения работ по контракту.

Показатели: 1.1. «Отношение количества исполненных контрактов к среднему количеству, выполняемых одной организацией по отрасли» и 1.2. «Отношение суммы оплаченных контрактов к средней сумме денежных средств, получаемых одной организацией»

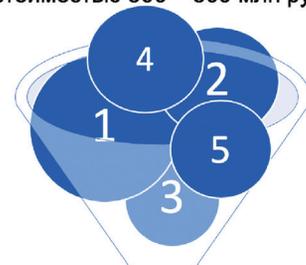
Расчет показателей объема и добросовестности участников Пример

Участник имеет 20
исполненных контрактов со
стоимостью 15 – 20 млн. руб.



Участник получает
рейтинг выше

Участник имеет 5
исполненных контрактов со
стоимостью 500 – 800 млн руб.



Участник получает
рейтинг ниже

При этом нет гарантии того, что в конкурсе на ГК с НМЦК 700 млн. руб. участник, не имеющий опыта выполнения работ сопоставимого по объему контракта закупки выполнит такой контракт

не определяют, с какой именно «одной организацией по отрасли» идет сравнение и как сосчитать указанное «среднее количество контрактов».

В показателях 2.2. «Количество случаев изменения сроков контракта по вине подрядчика к общему числу контрактов» и 2.3. «Соотношение количества контрактов, по которым были начислены штрафы и пени, к общему числу контрактов» отсутствует разграничение по шкале изменения сроков контрактов и начисления штрафов и пени.

Выходит, что участник, имеющий, например, опыт выполнения работ по десяти контрактам, из которых три контракта по 100 млн рублей и штрафами по 10 млн в каждом (а остальные контракты много меньшего объема, но без штрафов и пени), получит более высокий балл по этому показателю, чем тот участник закупки, который имеет небольшое количество контрактов малого объема, но исполненных с небольшой просрочкой в 1-2 дня, а также крупный исполненный контракт.

Формальная просрочка на 1-2 дня приравнена к просрочке на 4-6 месяцев. Хотя из деловой практики ясно, что предпочтительнее будет тот исполнитель, который имеет опыт выполнения крупных контрактов без штрафов или с минимальными просрочками их исполнения.

Это касается и других случаев. Так, например, молодая компания, образованная в последние два-три года и имеющая опыт успешного исполнения одного-двух контрактов малого объема без просрочек, получит более высокий балл, по сравнению с компаниями, давно работающими на рынке и имеющими в своем активе 10% контрактов со штрафами и пени.

Также следует отметить, что в проекте поправок нет ответа на вопрос о том, как будут учитывать-

ся контракты, по которым идет судебное разбирательство (может длиться несколько лет), особенно когда по результатам суда будет определена неправомерность начисления штрафа и пени.

Изменения в 44-ФЗ не предусматривают каких-либо изменений в части антидемпинговых мер. Сегодня все больше компаний, предлагающих услуги по выполнению проектно-изыскательских работ на конкурсах, назначают цену со значительным снижением стоимости, при этом качество работ зачастую не соответствует требованиям заказчика. Это приводит к срывам сроков выполнения работ и/или расторжению контрактов.

Усовершенствовать механизм проведения конкурса на проектные работы мы предлагаем следующим образом:

- наделить заказчика правом использовать дифференцированную систему оценки заявок в зависимости от ценового предложения участника;

- распространить действие части 7 статьи 37 44-ФЗ на конкурсы (в том числе с двухэтапным отбором), объектом которых является закупка проектно-изыскательских работ;

- включить в состав окончательной заявки на участие в конкурсе с двухэтапным отбором обоснование ценового предложения участника, в случае подачи заявки со снижением стоимости работ на 10% и более от НМЦК.

Например, участник конкурса снижает цену на 10% или более от начальной (максимальной) цены контракта. В этом случае заказчик понижает коэффициент значимости для ценового предложения и устанавливает его равным не 60%, а 30%. Для оценки квалификации коэффициент станет, например, не 40%, а 70%.

Заявка «демпингующего» участника будет оцениваться таким образом, что предлагать заниженную цену станет невыгодно, и участник в этом случае га-

рантированно наберет меньше баллов.

Дополнительными документами, предоставляемыми заказчику, может быть записка с подробным обоснованием предлагаемой цены контракта, включающая в себя:

- 1) документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку работ или услуги по предлагаемой цене;

- 2) документы, подтверждающие наличие у участника закупки материально-технических ресурсов, необходимых для выполнения работ или услуг.

Участник конкурса, не имеющий достаточной базы материально-технических ресурсов, необходимых для выполнения работ или услуг, не сможет выполнить контракт качественно и в срок. Требование о предоставлении дополнительных документов, которые смогут подтвердить возможность выполнить контракт, позволит минимизировать риски заказчика.

Но нельзя не отметить и позитивные предложения законопроекта. Так, часть 8 статьи 43 предусматривает возможность участнику закупки получать проценты, а банкам – использовать денежные средства, лежащие на специальных счетах участников закупок. Это позволит частично компенсировать издержки.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы: изменения в 44-ФЗ, безусловно, нужны, и в проекте поправок к закону есть ряд позитивных моментов. Однако это не решает всех вопросов проведения конкурсных процедур, поэтому важны доработка и пересмотр некоторых предлагаемых изменений.

Н.А. Минаева,
начальник отдела
конкурсных торгов по ПИР,
конкурентной среды
и мониторинга рынка
АО «Институт «Стройпроект»