

УДК 614.8

## Совершенствование нестоимостных критериев государственных закупок в интересах технического обеспечения МЧС России

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.1.71

© Технологии гражданской безопасности, 2022

**М.И. Ломакин, А.В. Докукин, В.Б. Мошков, И.Ю. Олтян, Ю.Е. Гарина**

### Аннотация

В статье рассмотрены вопросы обеспечения качества государственных закупок в интересах технического обеспечения МЧС России. Показано, что закупаемые технически сложные блага могут относиться к экспериментальным или доверительным, что требует учета опыта и деловой репутации их поставщиков. Обоснована необходимость создания специализированного стандарта оценки опыта и деловой репутации поставщиков технического обеспечения МЧС России на базе основополагающего стандарта ГОСТ Р 66.0.01-2017 и его применения в качестве нестоимостного критерия государственных закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки; техническое обеспечение; стандарт; деловая репутация; оценка.

## Non Monetized Criteria Improvement of Public Procurement in the Interests of the Emercom of Russia Technical Support

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.1.71

© Civil Security Technology, 2022

**M. Lomakin, A. Dokukin, V. Moshkov, I. Oltyan, Yu. Garina**

### Abstract

The article discusses the issues of quality assurance of public procurement in the interests of the Emercom of Russia technical support. It is shown that technically sophisticated goods purchased can be experimental or confidential, which requires taking into account the experience and business reputation of their suppliers. The necessity of creating specialized standard for assessing the experience and business reputation of the Emercom of Russia technical support suppliers on the basis of the fundamental standard GOST R 66.0.01-2017 and its application as a nonmonetized criterion of public procurement are substantiated.

**Key words:** public procurement; technical support; standard; business reputation; evaluation.

25.01.2022

Техническая оснащенность подразделений МЧС России является одним из важнейших факторов выполнения установленных функций.

В «Стратегии национальной безопасности России» подчеркивается, что «Достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач: ... 22) комплексное развитие правоохранительных

органов, специальных служб, подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований в соответствии с решаемыми ими задачами, повышение уровня их технической оснащенности» [1].

На страницах журнала «Технологии гражданской безопасности» неоднократно поднимались вопросы: методического обеспечения процессов повышения уровня технической оснащенности, включая вопросы импортозамещения [2]; применения методологии

программно-целевого планирования [3]; анализа ресурсного обеспечения государственных региональных программ в области снижения риска чрезвычайных ситуаций [4]; обоснования рационального варианта оснащения МЧС России [5–7], выбора и формирования требований к конкретным образцам технического оснащения (например, к робототехнике [8]).

После научно обоснованного выбора оптимального состава закупаемого технического оснащения необходимо правильно организовать закупочную процедуру, поскольку на данном этапе существует целый ряд рисков, связанных со срывом поставок, поставками недоброкачественной продукции, перерасходом денежных средств и т. д.

В работе С. В. Балалаева [9] описывается ряд проблем, связанных с приобретением сложной техники, и в качестве их решения предлагается использование контрактов жизненного цикла. Подобные контракты, однако, предъявляют особые требования к надежности поставщика.

Как известно [10], степень информационной асимметрии при осуществлении закупок в значительной степени определяется характером поставляемых благ — инспекционных, экспериментальных и доверительных, согласно классификации Дарби и Карни [11].

К инспекционным относятся блага, соответствие которых установленным требованиям может быть проверено в процессе приемки товара; поэтому наиболее важным в процессе закупки является точное и полное описание требований, а главный риск покупателя заключается лишь в потере времени в случае отказа в приеме недоброкачественного товара и необходимости повторного проведения закупки.

Экспериментальными называются блага, соответствие которых установленным требованиям может быть определено лишь в процессе эксплуатации, что зачастую характерно для технически сложной аппаратуры, особенно инновационных типов, без достаточного опыта эксплуатации аналогов. Возможность обнаружения несоответствия приобретенного технического оснащения установленным требованиям уже в ходе эксплуатации влечет за собой необходимость усиления мер как по юридической защите контракта, так и по учету способности поставщика предоставить блага требуемого качества, в силу наличия необходимых компетенций и его намерения поставить такие блага.

К доверительным относятся блага, качество которых заказчик во всей полноте может не оценить даже по окончании жизненного цикла его использования, что характерно для заказа таких благ, как научные исследования, различные услуги с трудноопределяемым и измеряемым качеством, возможными упущенными выгодами и т. д.

Заказ доверительных благ в очень существенной мере зависит от доверия к их поставщику, которое, в свою очередь, должно базироваться на объективных фактах, подтверждениях его компетенций, деловой репутации (см. [12]).

Техническое оснащение МЧС России, в зависимости от своей сложности и возможностей заказчика

по проверке поставляемых благ, может относиться к инспекционным или экспериментальным благам, а контракты жизненного цикла являются экспериментальными или в некоторых случаях — доверительными.

В случае закупки экспериментальных или доверительных благ невозможно отделить качество благ от качества их поставщика, для учета которого в действующем законодательстве о госзакупках предусмотрены две основные возможности: предквалификация участников конкурса и неценовые критерии оценки заявки.

Внесение требований к возможностям и деловой репутации поставщика в описание качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки рассматривается отечественным законодателем как потенциально дискриминирующая практика и прямо запрещается в п. 3 ст. 33 44-ФЗ [13]:

«Не допускается включение в документацию о закупке (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требований к деловой репутации участника закупки, требований к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом».

Исключения из этого правила могут быть установлены только Правительством Российской Федерации. Данная норма в настоящее время раскрывается в подзаконном постановлении Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 [14]: в нем перечислено несколько видов работ (в области строительства, атомной энергии, гособоронзаказа, перевозки детей и т. д.), для которых разрешена предквалификация, но среди ее критериев используется, как правило, опыт, иногда наличие необходимых ресурсов и кадров определенной квалификации; использование показателей деловой репутации не предусмотрено, несмотря на принципиальное разрешение их использовать в 44-ФЗ.

В частности, при осуществлении закупки по государственному оборонному заказу в части заказов на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники может требоваться отсутствие у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, главного бухгалтера юридического лица — участника закупки судимости за преступления, предусмотренные статьями 201.1, 238, 285, 285.4 и 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята).

Очевидно, что в действующем виде как сфера действия предквалификации, так и объем ее требований существенно ограничены и не могут служить цели отсека от участия в закупках технического оснащения МЧС России неблагонадежных поставщиков, не способных гарантировать качество экспериментальных и доверительных благ; поэтому главную роль в обеспечении качества закупок должно играть формирование неценовых критериев.

Среди установленных п. 1. ст. 32 44-ФЗ критериев оценки заявки допускаются следующие:

«квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

В настоящее время неценовые критерии, описывающие квалификацию участников закупки, зачастую формулируются заказчиком самостоятельно, без четкого методического обоснования, что влечет за собой риски манипуляции результатом закупки и некорректного учета способности поставщика предоставить экспериментальные или доверительные блага требуемого качества. Для унификации требований к поставщикам была предпринята серия попыток разработки стандартов оценки опыта и деловой репутации, правомерность применения которых как неценовых критериев была подтверждена Определением Верховного Суда Российской Федерации от 07.06.2017 г. № 307-КГ17–6201, в котором установлено, что «заказчик, исходя из своих потребностей, вправе применить в конкурсной документации для оценки деловой репутации участника конкурса ГОСТ Р 56002–2014 при наличии соответствующих требований в рамках системы добровольной сертификации применительно к объекту закупки», при этом система аргументации, предложенная Верховным Судом, носит универсальный характер и может быть отнесена к любому стандарту, применение которого для оценки деловой репутации допустимо в том случае, если «предоставление копии сертификата ... не является обязательным условием для участия в конкурсе, не может служить основанием для отклонения заявки участника, а служит лишь одним из критериев оценки участника, в то время как к участию в закупке может быть допущено любое лицо независимо от наличия сертификата.

Судами указано, что спорный критерий оценки, примененный заказчиком в конкурсной документации, не препятствует участию в конкурсе, не предвещает исхода закупки, не создает преимуществ конкретному лицу, направлен на определение победителя конкурса, наиболее соответствующего потребностям заказчика».

Как показано в работах [15–16], документы по стандартизации, описывающие методы оценки репутации, существуют в двух видах: национальные стандарты и стандарты организаций.

В 2014 году был принят первый стандарт деловой репутации — ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций» (введен в действие 2014-09-01).

Анализ массива существующих репутационных стандартов позволяет выделить три поколения их развития. Первое поколение — это вышеупомянутый ГОСТ Р 56002–2014. Второе поколение было ознаменовано принятием основополагающего для национальной системы стандартизации «Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности» стандарта ГОСТ Р 66.0.01-2015 «Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Общие положения, требования и руководящие принципы». На базе методики оценки деловой репутации данного стандарта было разработано и принято в 2015–17 годах 7 национальных стандартов в отдельных предметных областях (исключительно в области строительства и смежных видов деятельности), то есть охвачена лишь незначительная часть существующих на рынке видов деятельности, результаты которой могут быть объектом государственных закупок.

Третье поколение было ознаменовано принятием стандарта ГОСТ Р 66.0.01-2017 «Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Общие положения, требования и руководящие принципы»; данный стандарт был утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 ноября 2017 г. № 1795-ст., но методика третьего поколения так и не была имплементирована в предметные национальные стандарты оценки деловой репутации, которые остались в редакциях, основанных на методике второго поколения.

В то же время разработчики стандартов организаций проявили более высокие темпы разработки стандартов. Ряд репутационных стандартов организаций (в частности, стандарты серии СТО ААЛСЗ 66.9) уже опирается на факторную модель, предложенную в ГОСТ Р 66.0.01-2017. «Общие положения, требования и руководящие принципы». В данных стандартах описываются методы оценки деловой репутации более широкого круга организаций, не только строительных, но и занимающихся информационными технологиями, рекламой и т. д. Однако в настоящее время отсутствуют стандарты оценки опыта и деловой репутации организаций, поставляющих техническое оснащение для МЧС России.

Это ставит на повестку дня вопрос о целесообразности разработки такого стандарта на основе руководящих принципов ГОСТ Р 66.0.01-2017. «Общие положения, требования и руководящие принципы», но с учетом специфики требований к кадровому потенциалу и деловой истории организаций, сотрудничающих с МЧС России.

Вопрос конкретизации данных требований является темой отдельного исследования.

## Литература

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации // Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Российская газета. 03.07.2021.
2. Баранник А. Ю., Щеголькова В. В., Онищенко Ю. А., Архипенко А. А. О проблемах и перспективах импортозамещения в сфере технического обеспечения деятельности МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2015. № 4.
3. Онищенко Ю. А., Марков Г. С., Лагутина А. В. Проблемы и перспективы применения методологии программно-целевого планирования для управления развитием технического оснащения сил ликвидации чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. 2013. № 3.
4. Жуков А. О., Жукова Л. А. Об эффективности ресурсного обеспечения государственных региональных программ в области снижения риска чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. 2017. № 4.
5. Сулима Т. Г., Мазаник А. И. Теория вооружения, как методологическая основа обоснования рационального варианта оснащения реагирующих подразделений МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2017. № 4.
6. Костров А. В., Онищенко Ю. А. О подходах к обоснованию технического оснащения спасательных формирований МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2018. № 2.
7. Онищенко Ю. А., Панферова З. А. Методика обоснования оптимального плана технического оснащения спасательных формирований МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2021. № 2.
8. Овчинников В. В., Мингалеев С. Г., Кожемякин В. В. Многокритериальная модель принятия решений по рациональному отбору робототехнических средств // Технологии гражданской безопасности. 2020. № 1.
9. Балалаев С. В. Совершенствование системы государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России: Дисс. ... магистра государственного управления. Красноярск, 2018.
10. Гарина Ю. Е., Злыднев М. И. Проблемы снижения информационной асимметрии в процессе государственных закупок // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2017. № 6 (40).
11. Darby M. R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. Release 1. P. 67–88.
12. Докукин А. В., Гарина Ю. Е., Злыднев М. И. Учет деловой репутации в закупочной деятельности // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2018. № 1 (41).
13. Федеральный закон от 05.04.2013 N44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
14. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 976.
15. Гарина Ю. Е., Докукин А. В. Преимущества и риски использования различных видов репутационных стандартов в госзакупках // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2018. № 2 (42).
16. Гарина Ю. Е., Злыднев М. И., Гарин А. В., Ниязова Ю. М. Эволюция стандартов деловой репутации и их применение в госзакупках // Экономические и гуманитарные науки. 2020. № 2.

## Сведения об авторах

**Ломакин Михаил Иванович:** д.т.н., д.э.н., проф., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), г. н. с. института.  
Москва, Россия.  
e-mail: lomakin@vniigoch.ru  
SPIN-код: 4943-3724.

**Докукин Александр Владимирович:** д.э.н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), г. н. с. науч.-исслед. центра.  
Москва, Россия.  
e-mail: dokukin@vniigoch.ru  
SPIN-код: 6402-0280.

**Мошков Владимир Борисович:** к.э.н., доц., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), зам. начальника института.  
Москва, Россия.  
e-mail: vniigochs@vniigochs.ru  
SPIN-код: 7792-2243.

**Олтян Ирина Юрьевна:** к.т.н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), учёный секретарь (в ранге заместителя начальника института).  
Москва, Россия.  
e-mail: irenaoltyan@mail.ru  
SPIN-код: 3476-5213.

**Гарина Юлия Евгеньевна:** к.э.н., Научно-исследовательский центр информатики при Министерстве иностранных дел Российской Федерации.  
Москва, Россия.  
e-mail: nici@mid.ru  
SPIN-код: 3112-7411.

## Information about authors

**Lomakin Mikhail I.:** ScD (Technical Sc., Economic Sc.), Professor, All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Chief Researcher of the Institute.  
Moscow, Russia.  
e-mail: lomakin@vniigoch.ru  
SPIN-scientific: 4943-3724.

**Dokukin Aleksandr V.:** ScD (Economic Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Chief Researcher, Researcher Center.  
Moscow, Russia.  
e-mail: dokukin@vniigoch.ru  
SPIN-scientific: 6402-0280.

**Moshkov Vladimir B.:** PhD (Economic Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Deputy Head of the Institute.  
Moscow, Russia.  
e-mail: vniigochs@vniigochs.ru  
SPIN-scientific: 7792-2243.

**Oltyan Irina Yu.:** PhD (Technical Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Scientific Secretary (in the rank of Deputy Head of the Institute).  
Moscow, Russia.  
e-mail: irenaoltyan@mail.ru  
SPIN-scientific: 3476-5213.

**Garina Yulia E.:** PhD (Economic Sc.), Scientific Research Center for Informatics under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.  
Moscow, Russia.  
e-mail: nici@mid.ru,  
SPIN-scientific: 3112-7411.