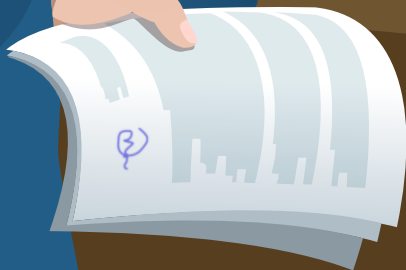
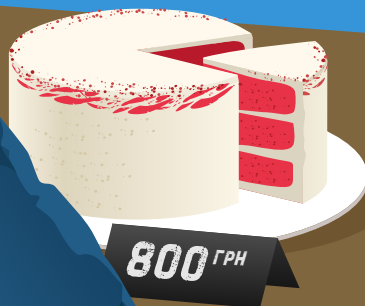


Нецінові критерії в Prozorro:

за що держава
готова платити більше?



Автор:

Артем Давиденко

Команда:

Юрій Гермашев, Артем Давиденко, Валерія Залевська, Христина Зелінська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Олександр Орлов, Сергій Павлюк, Леся Падалка, Ярослав Пилипенко, Катерина Русіна та Анастасія Ференц

Літературна редакторка:

Мар'яна Добоні

Дизайн:

Катерина Кисла

Рецензент:

Андрій Телюпа,

директор Департаменту тендерних процедур АТ «Укрзалізниця»

Трансперенсі Інтернешнл Україна є Представництвом глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює у більше як 100 країнах світу. Місія Трансперенсі Інтернешнл Україна — обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і добросовісності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті:

www.ti-ukraine.org

© 2021 Transparency International. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проектів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проекту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах / TAPAS». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується

Ми перевіряли точність інформації у звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на лютий 2021 року. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальності за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті

Виконання цього звіту стало можливим завдяки підтримці Фонду Євразія, що фінансується урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та урядом Великої Британії через UK aid. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і необов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія

Велика подяка всім, хто зробив внесок у написання цього дослідження. Зокрема, замовникам, які погодилися на інтерв'ю і поділилися з нами своїм досвідом

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37—41, 5 поверх,
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
вебсайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org





Дослідження підготовлено командою DOZORRO

[DOZORRO](#) — це проєкт громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал [dozorro.org](#) та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту — мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та правоохоронні органи про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» — «Публічні закупівлі» на сайті Трансперенсі Інтернешнл Україна: bit.ly/DOZORRO-research

ЗМІСТ

04 СКОРОЧЕННЯ

05 ВСТУП

06 РОЗДІЛ 1.

Загальні відомості про нецінові критерії

09 РОЗДІЛ 2.

Статистичні дані

32 РОЗДІЛ 3.

Інтерв'ю із замовниками

36 РОЗДІЛ 4.

Проблеми в системі нецінових критеріїв

40 ВИСНОВКИ



СКОРОЧЕННЯ

Держаудитслужба — Державна аудиторська служба України

Закон — Закон України «Про публічні закупівлі»
від 25 грудня 2015 року № 922

КК — коефіцієнт корекції

Колегія АМКУ — Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства
у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України

Мінекономрозвитку — Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

ВСТУП

У публічних закупівлях замовники керуються принципом «отримати найкращу якість за наявні гроші», а тому переможця торгів обирають за найнижчою ціною. Проте на практиці дешевше не обов'язково означає краще. Наприклад, якщо підприємець запропонує дещо вищу ціну, проте надасть значно довший гарантійний строк, за такі умови, можливо, варто переплатити.

Для того, щоб це уможливити, у законодавство запровадили поняття нецінових критеріїв. Це всі показники, за якими замовник буде оцінювати пропозицію учасника, окрім найнижчої ціни¹.

Система нецінових критеріїв наявна в Prozorro з перших днів, а останнього разу її значно змінили у квітні 2020 року. Увесь цей час нецінові критерії створювали для замовників можливість більш ефективно купувати й краще забезпечувати потреби держави та громад. Проте наявність можливостей не обов'язково означає, що ними користуються.

Саме тому ми поставили перед собою низку питань, які розкриваємо в цьому дослідженні:

- Як загалом функціонує система нецінових критеріїв у Prozorro?
- Які конкретні нецінові критерії обирають замовники, як часто і чому?
- З якими проблемами стикаються замовники, використовуючи нецінові критерії?

Для цього в **Розділі 1** ми пояснюємо, як загалом влаштована система нецінових критеріїв.

У **Розділі 2** представляємо статистичні дані про динаміку застосування нецінових критеріїв з 2017 року, частоту використання тих чи інших критеріїв, переможців закупівель, практику Постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України (далі — Колегії АМКУ) і Державної аудиторської служби України (далі — Держаудитслужба) та іншу інформацію.

Розділ 3 містить результати наших інтерв'ю із замовниками-лідерами за використанням нецінових критеріїв.

У **Розділі 4** ми описуємо виявлені проблеми в системі нецінових критеріїв.

Це дослідження буде корисним насамперед:

- членам Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку, оскільки його результати можуть лягти в основу відповідних законодавчих ініціатив;
- департаменту сфери публічних закупівель Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі — Мін-економрозвитку) і ДП «Прозорро», оскільки дозволить ухвалювати рішення про зміни в системі нецінових критеріїв на основі аналітичних даних.

1. Або за вартістю життєвого циклу

РОЗДІЛ 1

Загальні відомості про нецінові критерії

Поняття нецінових критеріїв

Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922 (далі — Закон) не містить визначення нецінових критеріїв. Проте їхній зміст зводиться до того, що замовник готовий заплатити дещо більше за товар, послуги чи роботи, ніж якби він проводив закупівлю, обираючи лише за ціною. Натомість він отримує додаткові переваги, важливі для нього в цьому конкретному випадку. Наприклад, це може бути:

- гарантійне обслуговування — що довше учасник готовий надавати гарантійну підтримку виробу, то більш цінною є його пропозиція для замовника;
- строк виконання — перевагу може отримати той учасник, який, наприклад, готовий виконати ремонтні роботи не за три місяці, як усі інші учасники, а за два².

Запровадження нецінових критеріїв

Нецінові критерії не є новим явищем в українських закупівлях, адже вони загадуються ще в попередніх законах сфери закупівель:

- у статті 26 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року № 1490³;
- у статті 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289⁴;

2. Приклад застосування нецінових критеріїв можна подивитися у закупівлі [UA-2017-01-23-000048-c](#)

3. [bit.ly/2N9SyE1](#)

4. [bit.ly/2M1in9u](#)

- у статті 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197⁵.

Тому не дивно, що в чинному станом на лютий 2021 року Законі нецінові критерії також присутні.

З грудня 2015 по квітень 2020 року застосування нецінових критеріїв обмежувалося лише закупівлями так званого *складного або спеціалізованого характеру*. Закон не пояснював, як визначити наявність у закупівлі такого характеру, а тому замовники самі повинні⁶ були це робити й обґрунтовувати в кожному окремому випадку.

Така дискреційність і відсутність критеріїв, за якими можна визначити наявність складного або спеціалізованого характеру, інколи призводила до успішного оскарження⁷ учасниками нецінових критеріїв у Колегії АМКУ.

Проте 19 квітня 2020 року набула чинності нова редакція Закону, яка дозволила використовувати нецінові критерії у всіх закупівлях, а не лише в тих, які мають складний або спеціалізований характер. Чинна редакція Закону станом на лютий 2021 року (від 20 грудня 2020 року) дозволяє застосовувати нецінові критерії під час оцінювання тендерних пропозицій / пропозицій у закупівлях незалежно від їхньої складності й характеру.

Застосування нецінових критеріїв

Замовник самостійно обирає, які та скільки нецінових критеріїв він хоче застосувати в закупівлі. Інформацію про це, питому вагу критеріїв і методику оцінювання пропозицій він публікує в оголошенні про проведення закупівлі / тендерній документації.

5. [bit.ly/2KrLlJM](#)

6. [bit.ly/2M1tlvF](#)

7. Наприклад, див. скаргу UA-2019-01-18-000010-а.а3 у закупівлі [UA-2019-01-18-000010-а](#) або скаргу UA-2019-06-27-000373-с.б1 у закупівлі [UA-2019-06-27-000373-с](#)

Стаття 29 Закону пропонує такий перелік нецінових критеріїв:

«...ціна / вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, застосування заходів охорони навколишнього середовища та/або соціального захисту, які пов'язані із предметом закупівлі.»

З огляду на прислівник «зокрема» можна припустити, що цей перелік не є вичерпним, а лише дає приклади. Таку ж позицію поділяло і Мінекономрозвитку, принаймні щодо редакції Закону до 19 квітня 2020 року⁸. Окрім того, більшість нецінових критеріїв, які замовники вже застосовували на практиці, Законом не передбачені.

Водночас зверніть увагу, що принаймні в п'ятьох своїх рішеннях у 2020 році Колегія АМКУ фактично стверджувала про вичерпність переліку нецінових критеріїв, який міститься в Законі⁹.

Закон це не регламентує, проте фактично система дозволяє замовнику запропонувати від однієї до кількох опцій для кожного з нецінових критеріїв. Наприклад, замовник створив критерій «Відстань (в км) від АЗС учасника до транспортної дільниці замовника»¹⁰. У цьому конкретному випадку замовник передбачив чотири опції й вирішив дати їм таку вагу:

Вага опції нецінового критерію	Опція нецінового критерію
0 %	більше ніж 6 км
5 %	від 4 до 6 км
10 %	від 2 до 4 км
15 %	до 2 км

8. bit.ly/2M1tlvF

9. Наприклад, див. скаргу UA-2020-10-22-009861-a.c1 у закупівлі [UA-2020-10-22-009861-a](https://ua.gov.ukr.net/ua-2020-10-22-009861-a)

10. [UA-2017-01-04-000730-b](https://ua.gov.ukr.net/ua-2017-01-04-000730-b)

У такий спосіб більшу вагу нецінового критерію (15 %) отримає той учасник, чій заправка розташована на відстані менше ніж 2 км від замовника.

Визначення переможця в закупівлях з неціновими критеріями

Для визначення переможця Prozorro порівнює не просто запропоновані учасниками ціни, а запропоновані учасниками ціни, які система перерахувала за спеціальною формулою. Перераховані в такий спосіб ціни називаються *приведеними цінами*. Порівнявши між собою саме приведені ціни, система визначить рейтинг учасників від найменшої приведеної ціни до найбільшої.

Щонайменше на 70 %¹¹ приведена ціна повинна складатися з тієї ціни, яку учасник пропонує під час аукціону. Інші 30 %¹² питомої ваги (можна й менше) можуть припадати на нецінові критерії.

Договір з переможцем замовник підпише саме за ціною аукціону, а не за приведеною ціною. Приведену ціну використовують лише для порівняння пропозицій учасників.

Визначення приведеної ціни

Приведена ціна визначається Prozorro автоматично, і замовникам та учасникам не потрібно робити це вручну. Обидві ціни — і запропонована учасником, і приведена — показуватимуться на сторінці перед початком аукціону та зберігатимуться після його закінчення.

Для того, щоб читач міг зрозуміти логіку розрахунку приведеної ціни, нижче пояснимо цей процес.

Уявімо, що замовник створив два нецінові критерії «Гарантійний строк» і «Кількість фахівців» з такими опціями:

11. Крім випадків застосування процедури конкурентного діалогу

12. Цікаво, що відповідно до Закону України «Про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» ціновий критерій так само повинен був становити щонайменше 70 %. У двох наступних законах, які регулювали публічні закупівлі, цей показник зменшили до 50 %. Проте у чинному Законі він знову становить 70 %

Гарантійний строк на виріб — 20 %

1. Опція 1: більше ніж 5 років — 20 %
2. Опція 2: від 3 до 5 років — 10 %
3. Опція 3: менше ніж 3 роки — 0 %

Кількість фахівців в учасника — 10 %

1. Опція 1: наявність більше ніж 10 фахівців — 10 %
2. Опція 2: наявність від 5 до 10 фахівців — 5 %
3. Опція 3: наявність менше ніж 5 фахівців — 0 %

Сумарна максимальна питома вага обох нецінових критеріїв становить 30 %, а тому замовник виконав вимогу Закону в цій частині.

Припустимо, що троє учасників цієї закупівлі запропонували такі ціни та обрали критерії:

- **ціна учасника 1:** 100 000 грн;
критерії: «менше ніж 3 роки» (0 %) і «наявність менше ніж 5 фахівців» (0 %). Сумарно 0 %;
- **ціна учасника 2:** 120 000 грн;
критерії: «від 3 до 5 років» (10 %) і «наявність від 5 до 10 фахівців» (5 %). Сумарно 15 %;
- **ціна учасника 3:** 140 000 грн;
критерії: «більше ніж 5 років» (10 %) і «наявність більше ніж 10 фахівців» (20 %). Сумарно 30 %.

Щоб порівняти їхні пропозиції, необхідно розрахувати приведені ціни. Приведена ціна розраховується за такою формулою:

Приведена ціна = Ціна учасника / Коефіцієнт корекції (далі – КК)

КК розраховується за формулою:

$$КК = 1 + (F1 + Fn) / \text{Вага критерію «Ціна»}$$

F1 + Fn — це значення кожного нецінового критерію, вибраного учасником.

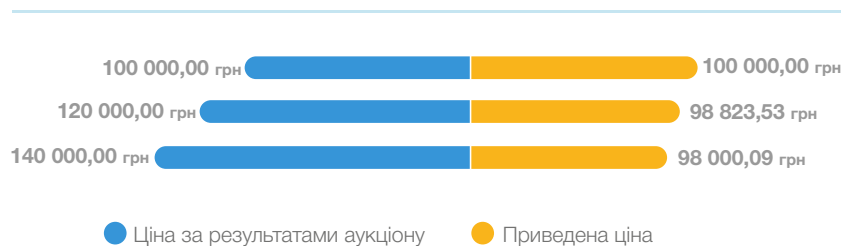
Вага критерію «Ціна» — це результат віднімання суми максимальних опцій нецінових критеріїв від ста.

Для учасника 3 розрахунок КК такий:

$$КК = 1 + (0,1 + 0,2) / 0,7 = 1,42857$$

Приведена ціна учасника 3, таким чином, буде 98 000,09 (= 140 000 / 1,42857).

Розрахувавши приведені ціни всіх учасників, ми отримаємо:



Таким чином, за результатами аукціону найбільш вигідною пропозицією буде визнана пропозиція учасника 3, навіть попри те, що він запропонував найвищу ціну.





РОЗДІЛ 2

Статистичні дані

Об'єкт дослідження: 12 996 лотів (10 893 тендери) з неціновими критеріями, оголошених з 1 січня 2017 по 30 листопада 2020 року.

Під «успішними» лотами в цьому розділі ми розуміємо ті лоти, які завершилися підписанням договору.

Актуальність даних: дані актуальні станом на січень 2021 року.

Методологія: ми використовували дані, наявні в системі Prozorro. Опрацювали їх за допомогою професійного¹³ та публічного¹⁴ модулів аналітики Prozorro, а також Microsoft Excel.

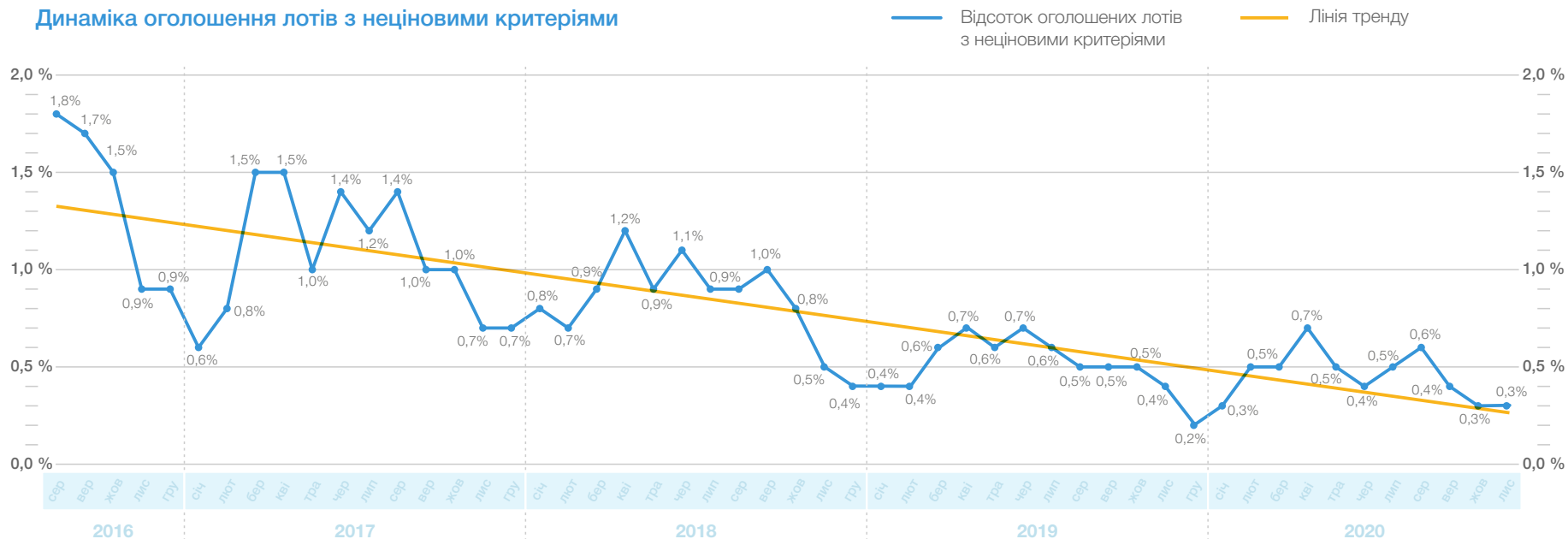
Обмеження дослідження: через технічні обмеження модуль аналітики Prozorro не може отримати інформацію про такі види закупівель, як конкурентний діалог і рамкові угоди (конкретно про етап відбору учасників). Тому цей етап закупівлі в наших даних не враховується.

Застереження: через округлення відсотків до десятих підрахована вами сума може не збігатися (до десятих) з указаною нами сумою.

¹³. bit.ly/3psMztb

¹⁴. bit.ly/2LQ08JA

Динаміка оголошення лотів з неціновими критеріями



За досліджуваний нами період нецінові критерії застосовувалися в п'яти видах закупівель:

- допорогові закупівлі;
- спрощені закупівлі;
- відкриті торги;
- відкриті торги з публікацією англійською мовою;
- переговорна процедура (для потреб оборони).

Надалі, згадуючи про «п'ять видів закупівель», ми будемо мати на увазі перелічені вище закупівлі.

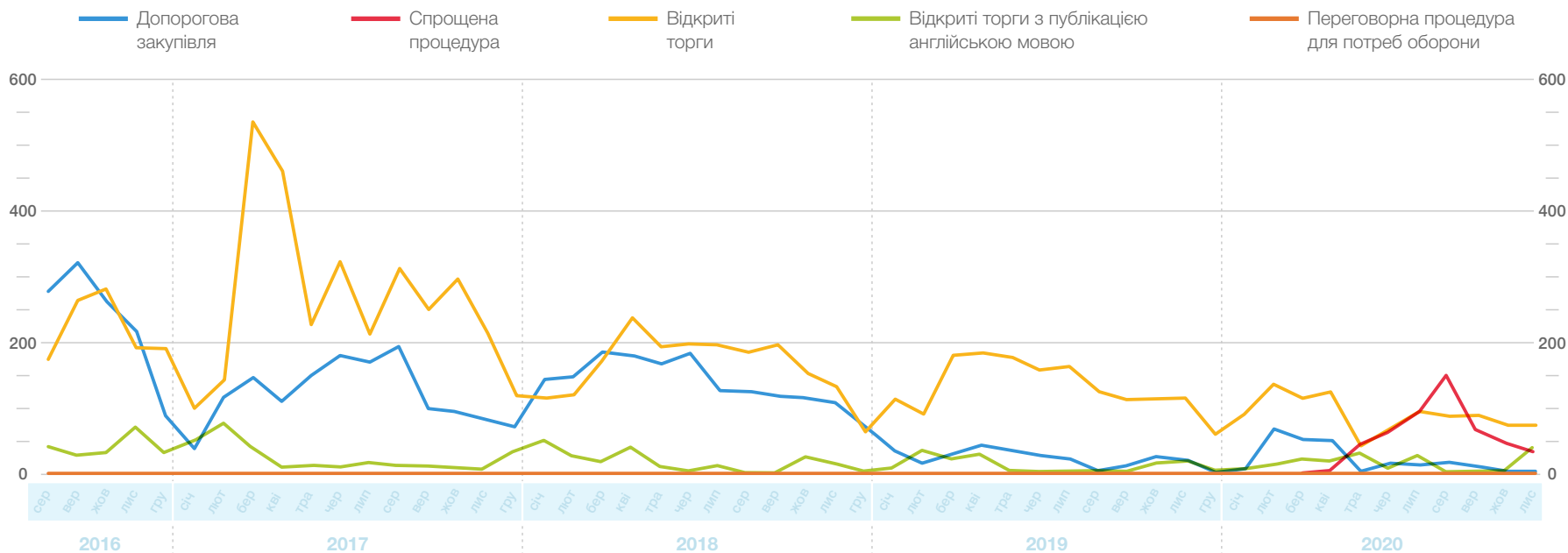
Лінія тренду на графіку вказує, що з 2016 року постійно зменшувалася частка оголошених лотів з неціновими критеріями від загальної кількості лотів

цих п'яти видів закупівель. Зменшення відбувалося циклами: найменшу кількість лотів з неціновими критеріями оголошували традиційно в кінці року та на початку наступного.

При цьому загальна кількість лотів п'яти видів закупівель залишалася на приблизно однаковому рівні — ≈ 38 тис. лотів на місяць¹⁵. Тобто падіння відбувалося як в абсолютних, так і відносних показниках.

Цікаво, що майже кожен піковий період оголошення закупівель з неціновими критеріями мав одного чи двох замовників-лідерів, які згаданий пік значною мірою і сформували. Ці замовники оголошували від 13 % до 38 % усіх розпочатих за ці періоди закупівель з неціновими критеріями.

15. Хоча під кінець 2020 року їхня кількість значно збільшилася до 58 тис. лотів



Відкриті торги¹⁶ з неціновими критеріями залежно від періоду становили від 34 % до 90 % усіх лотів з неціновими критеріями. У середньому — 60 %. При цьому для всіх закупівель загалом (як з неціновими критеріями, так і без) частка відкритих торгів у середньому становила 40 %. Тобто відкриті торги з неціновими критеріями оголошували непропорційно часто, якщо порівнювати з іншими закупівлями.

Пік у березні — квітні 2017 року, який найбільше вирізняється на графіку, сформували відкриті торги департаменту житлово-комунального госпо-

дарства Донецької облдержадміністрації. Те, що закупівлі одного замовника можуть так сильно вплинути на загальну криву кількості лотів, додатково демонструє, наскільки непоширеним є використання нецінових критеріїв.

Висновок: частота використання нецінових критеріїв як в абсолютних, так і відносних показниках постійно падає. Значний внесок у кількість оголошених лотів з неціновими критеріями роблять окремі активні замовники.

16. Без урахування відкритих торгів з публікацією англійською мовою

Регіони з найбільшою кількістю лотів з неціновими критеріями

Досить часто окремі явища в публічних закупівлях (певні види закупівель, оскарження, моніторинги тощо) найбільше зосереджені в областях з великими містами на кшталт Київської¹⁷, Дніпропетровської чи Львівської. Незважаючи на це, закупівлі з неціновими критеріями непропорційно часто оголошували в Донецькій області.

Упродовж 11 місяців 2020 року замовники в Донецькій області оголосили 16 % усіх лотів з неціновими критеріями та посіли другу після Києва сходинку (21 %). При цьому в Донецькій області перебувають лише 6 % від усіх організаторів в Україні, а в Києві — 9 %.

Понад те, у 2019 році Донецька область посіла перше місце, оголосивши майже третину (31 %) усіх закупівель з неціновими критеріями.

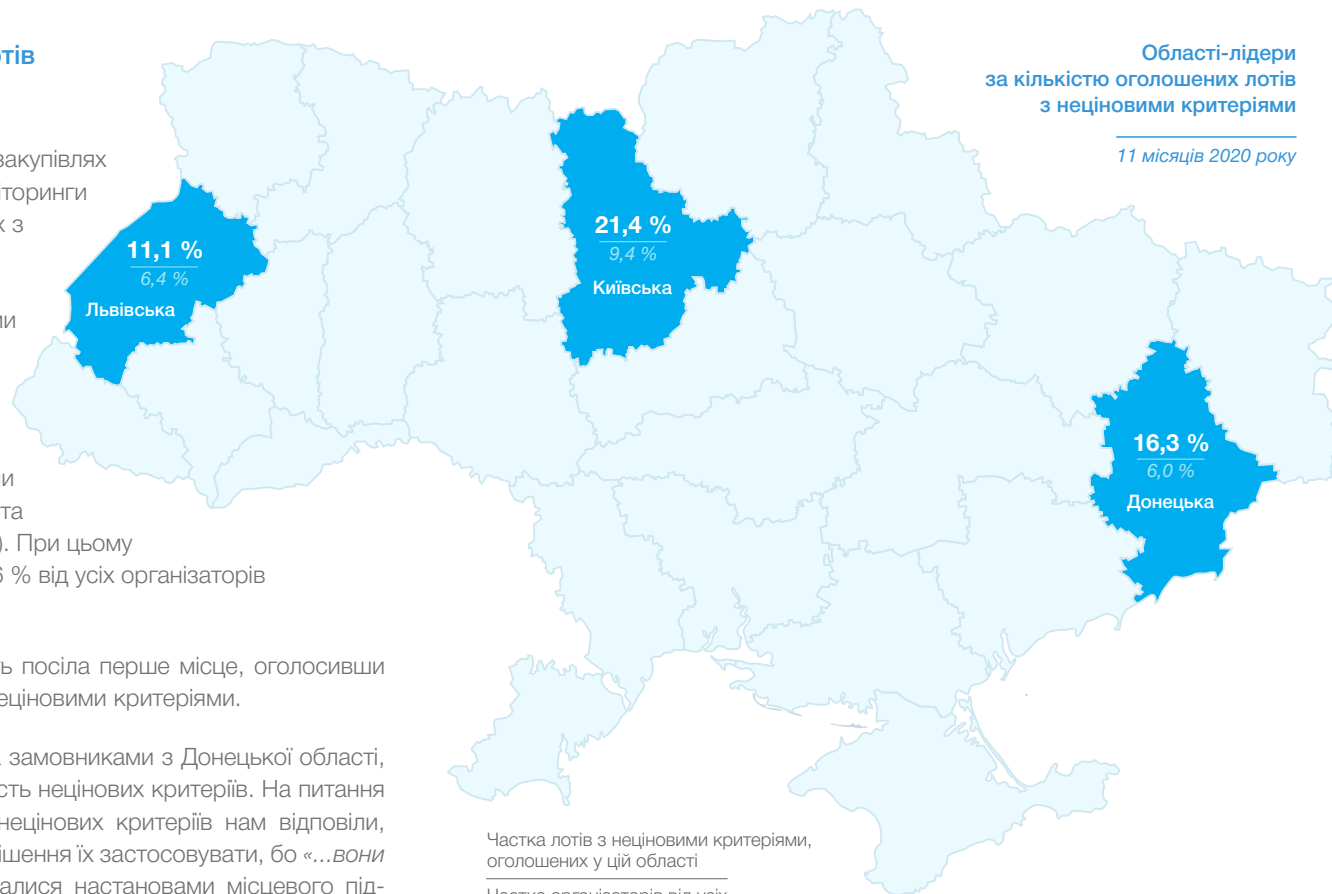
Нам вдалося поговорити лише з трьома замовниками з Донецької області, на закупівлі яких припадає значна кількість нецінових критеріїв. На питання про причини активного використання нецінових критеріїв нам відповіли, що або тендерний комітет сам ухвалив рішення їх застосовувати, бо «...вони передбачені Законом», або вони керувалися настановами місцевого підрозділу з економічних питань щодо публічних закупівель. Ми також виявили, що визначати нецінові критерії в допорогових закупівлях пропонує Рекомендований порядок здійснення допорогових закупівель, розроблений за дорученням голови Донецької облдержадміністрації¹⁸.

17. Місто Київ має окремий адміністративний статус, проте модуль аналітики рахує його як частину Київської області

18. bit.ly/3szUEQU

Області-лідери
за кількістю оголошених лотів
з неціновими критеріями

11 місяців 2020 року



Частка лотів з неціновими критеріями, оголошених у цій області

Частка організаторів від усіх організаторів в Україні

Висновок: непропорційно велику кількість закупівель з неціновими критеріями оголосили замовники в Донецькій області. Окремі замовники пояснили це ініціативністю тендерного комітету та настановами профільного департаменту щодо публічних закупівель.

Зв'язок між сумами витрат замовника та використанням нецінових критеріїв

Ми підраховували, яку частку становили замовники з неціновими критеріями серед усіх замовників у перерахунку на 1 000 осіб за період 1 січня — 30 листопада 2020 року.

Для підрахунку ми використовували суми очікуваних вартостей лише в тих п'яти видах закупівель, де нецінові критерії хоча б один раз використовувалися.

У результаті виявилось, що більше замовник має коштів (на що більші суми укладає договори), то більшою є вірогідність того, що він використовуватиме нецінові критерії.

У діапазоні до 500 тис. грн у середньому лише кожен шостий замовник з однієї тисячі використовував нецінові критерії (0,2 %). Проте для замовників, які укладали договори на суми більше ніж 100 млн грн, цей показник становив уже 115 замовників на одну тисячу (або 12 % від усіх у цьому діапазоні).

Діапазони на прикладі:

- 50 000 варто читати як «до 50 000 включно»;
- 200 000 варто читати як «від 50 000 (не включно) до 200 000 включно».

Ми маємо дві гіпотези, які можуть пояснити ці зв'язки:

- 1) замовники, які витрачають більші суми на закупівлях, можуть залучити більшу кількість працівників до організації закупівель і, відповідно, мають більше можливостей для роботи з неціновими критеріями (визначити, які саме критерії застосувати в закупівлі, та перевірити відповідність учасника заявленим критеріям);
- 2) застосування нецінових критеріїв сприймається замовниками як доцільне для закупівель на більші суми, оскільки більшими також є і ризики. Зокрема, це пояснення нам надали окремі замовники під час інтерв'ю.

Діапазони сум очікуваних вартостей у завершених лотах

Кількість замовників, які мали лоти з неціновими критеріями, на 1 000 замовників

50 000 **5,7**

200 000 **6,9**

500 000 **5,5**

1 000 000 **17,9**

10 000 000 **17,4**

100 000 000 **46,2**

Понад 100 000 000 **115,2**

учасники

Висновок: що більшою є сума оголошених закупівель замовника, то з більшою вірогідністю він хоча б один раз застосував нецінові критерії.

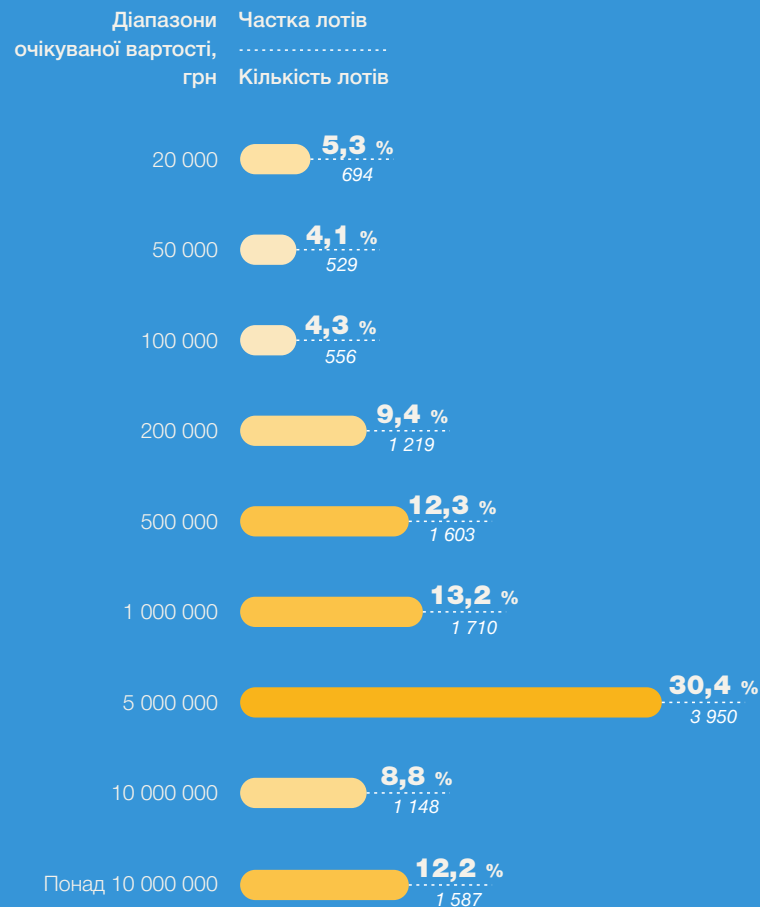
Очікувана вартість лотів з неціновими критеріями

Аналогічно ми побачили, що нецінові критерії частіше використовують у лотах з більшою очікуваною вартістю.

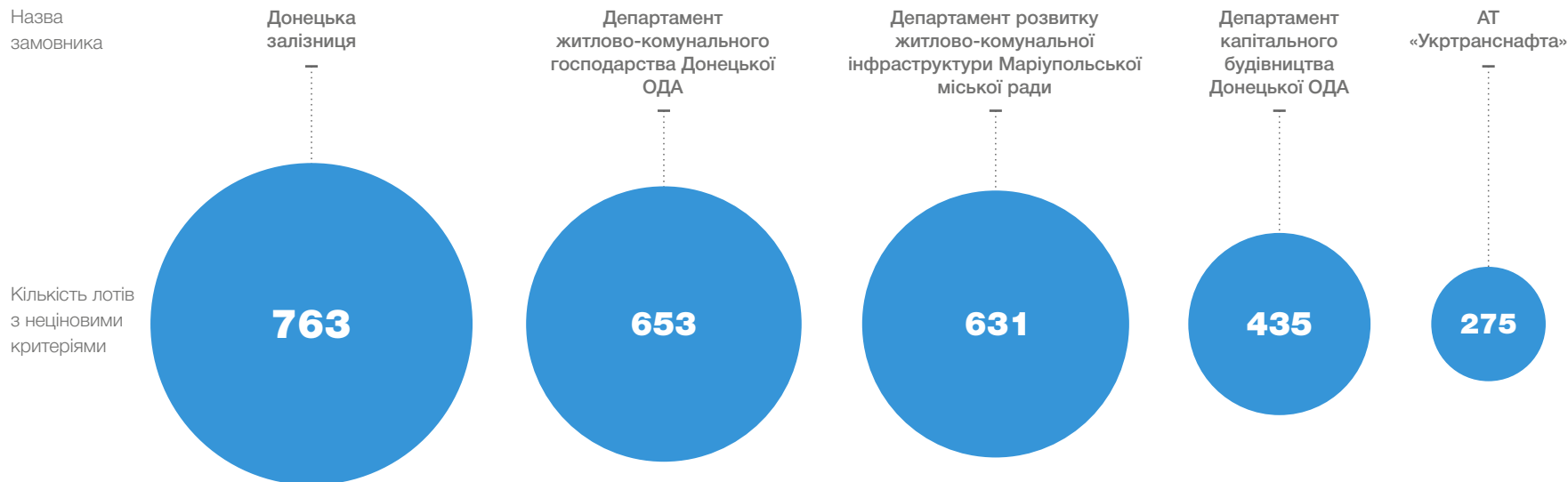
Діапазони на прикладі:

- 20 000 варто читати як «до 20 000 включно»;
- 50 000 варто читати як «від 20 000 (не включно) до 50 000 включно».

Висновок: нецінові критерії більш поширені не лише в замовників, які витрачають значні суми на закупівлі, але й у саме їхніх закупівлях на суми від 1 до 5 млн грн. Більше ніж третина всіх лотів з неціновими критеріями становили лоти з очікуваною вартістю від 1 до 5 млн грн.



Замовники з найбільшою кількістю лотів з неціновими критеріями



За досліджуваний період 28 951 замовник оголосив щонайменше один з п'яти видів закупівель¹⁹. При цьому нецінові критерії принаймні один раз використовували тільки 1 546 з них, або 5,3 %²⁰.

19. Відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою, переговорна процедура для потреб оборони, спрощена та допорогова закупівлі

20. Або 3,4 % від усіх замовників, які протягом цього періоду оголошували закупівлі будь-якого виду

З них 1 214 (79 %) замовників використали у 2017—2020 роках²¹ нецінові критерії лише в 1—5 лотах. Більше ніж 20 лотів з неціновими критеріями мають лише 103 замовники.

Чотири з п'яти замовників-лідерів за використанням нецінових критеріїв з Донецької області.

21. До грудня 2020 року не включно

Назва
замовника

Управління житлово-
комунального господарства
виконавчого комітету
Полтавської міської ради

Департамент розвитку
житлово-комунальної
інфраструктури Маріупольської
міської ради

ЛМКП
«Львівтеплоенерго»

ДП Хмельницька
обласна служба
місцевих автодоріг

КП «Керуюча компанія
з обслуговування житлового
фонду Святошинського
району м. Києва»

Кількість лотів
з неціновими
критеріями

151

104

87

83

75

Окремі замовники-лідери більше не використовують нецінові критерії, а тому статистика для 2020 року інша. За цей період найбільшу кількість лотів з неціновими критеріями мало Управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради.

При цьому для цих замовників лоти з неціновими критеріями становили лише 9—30 % від усіх їхніх оголошених закупівель²².

²². Від 6 % до 28 % у розрізі завершених закупівель

Висновок: замовники-лідери з часом почали значно рідше використовувати нецінові критерії (або зовсім припинили).

Для замовників, які найчастіше оголошували закупівлі з неціновими критеріями у 2020 році, такі лоти становили не більше ніж третину від загалом усіх їхніх закупівель.

Частота використання нецінових критеріїв



Ми вирішили з'ясувати не лише, скільки замовників використовували нецінові критерії у своїх закупівлях, але і як часто вони це робили.

Для більшості організаторів лоти з неціновими критеріями становили чверть або менше від усіх їхніх завершених закупівель (89 % замовників).

Децю інша ситуація в розрізі очікуваних вартостей. Закупівлі з неціновими критеріями становили 25 % або менше від очікуваних вартостей усіх закупівель цих замовників уже у 64 % випадків.

Діапазони на прикладі:

- 25 % варто читати як «до 25 % включно»;
- 50 % варто читати як «від 25 % (не включно) до 50 % включно».



Висновок: більшість замовників у своїх закупівлях рідко використовують нецінові критерії. Але, якщо все-таки нецінові критерії мають місце, то їх, як правило, використовують у лотах з високою очікуваною вартістю.

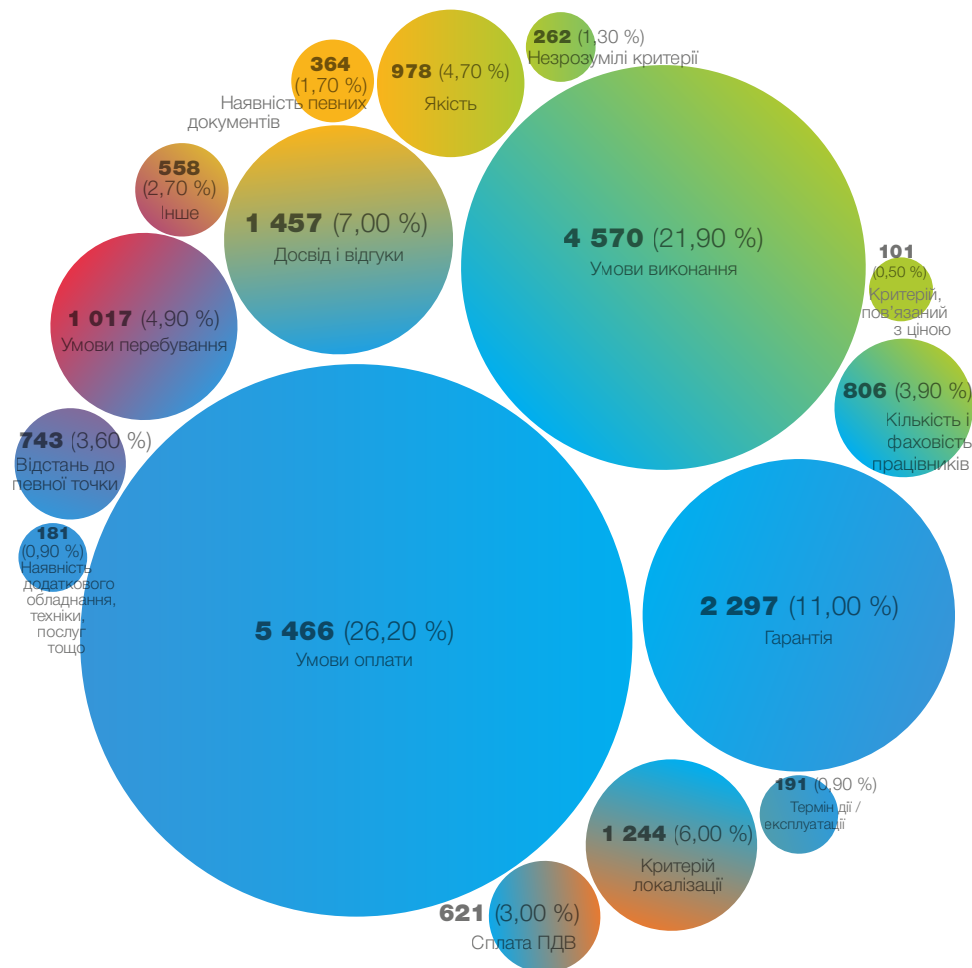
Які нецінові критерії обирали замовники

Починаючи з 2017 року, замовники застосували 20 845 нецінових критеріїв у 12 996 лотах.

Ми проаналізували всі нецінові критерії та об'єднали їх у 75 груп відповідно до того, що замовники очікували від учасників. Нижче ми представили 15 найбільш розповсюджених груп, критерії яких траплялися 100 разів і більше. Ці 15 груп охопили 97,3% усіх застосованих нецінових критеріїв.

Ми аналізували критерії за їх тематикою. Включали до аналізу навіть ті, які мали нульову вагу й були у своїй групі одні. Наприклад, «Учасник повинен гарантувати якість товару»²³ зі значенням «0» ми віднесли до групи «Якість».

23. [UA-2019-11-15-000537-c](#)



1. Умови оплати — 26,2 % від усіх нецінових критеріїв за кількістю

До цієї групи потрапили ті нецінові критерії замовників, у яких вони визначали терміни оплати:

- аванс;
- за фактом поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг;
- з відтермінуванням із зазначенням кількості днів.

Також вони могли зазначити різні етапи, на яких буде сплачена різна частина загальної суми, та обсяги робіт, які можуть бути виконані без передньої оплати²⁴. Рідше траплялися умови про валюту оплати²⁵.

Замовники найчастіше зазначали саме ці нецінові критерії: усього 5 466 разів, або 26,2 % від усіх.

При цьому варто зазначити, що відповідно до пункту 3 частини 2 статті 49 Бюджетного кодексу України²⁶ оплата здійснюється в межах фактично отриманого замовником фінансування. Тому доцільність використання частини нецінових критеріїв, які стосувалися відтермінування оплати, могла бути сумнівною.

2. Умови виконання — 21,9 %

У цих випадках замовники хотіли, щоб переможці виконали договір швидше, ніж було початково заплановано. Вони могли зазначити терміни виконання у кількості днів з моменту підписання договору або в кінцевих датах здачі робіт. Рідше зазначали максимальний час реагування на виникнення потреби.

Оскільки замовники готові переплачувати за таку можливість, важливо відповісти на питання, чи можна здійснювати закупівлі в бажані для за-

24. [UA-2017-03-17-000008-b](#)

25. [UA-2018-01-15-002622-a](#)

26. bit.ly/3sDbZ9d

мовників строки, не витрачаючи на це більше коштів через нецінові критерії. Якщо, наприклад, проблеми полягають у вадах планування чи довгій тривалості закупівель, то, доклавши зусиль до їх розв'язання, можна зменшити частоту використання цих нецінових критеріїв і, відповідно, зекономити ті кошти, які замовники зараз переплачують за терміновість.

3. Гарантія — 11,0 %

У більшості випадків цей критерій визначав тривалість гарантійного строку. Наприклад, на виконані роботи чи поставлену техніку. Були також й інші випадки, коли під гарантією розумілися:

- кількість найменувань обладнання з певним строком гарантії²⁷;
- строк безкоштовного сервісного та гарантійного обслуговування²⁸;
- термін продовження строку надання гарантії²⁹ тощо.

4. Досвід і відгуки — 7,0 %

До цієї групи ввійшли критерії, які свідчили про досвідченість учасника та/або його взаємодію з попередніми клієнтами. Це могли бути:

- досвід роботи на ринку в роках³⁰;
- кількість завершених проєктів³¹;
- кількість актів виконаних робіт³² чи аналогічних договорів³³;
- обсяг виконаних робіт у гривнях³⁴ тощо.

27. [UA-2018-07-18-001891-b](#)

28. [UA-2018-07-24-001108-b](#)

29. [UA-2018-08-01-000371-c](#)

30. [UA-2017-01-04-000292-b](#)

31. [UA-2017-01-16-000681-b](#)

32. [UA-2017-02-17-001202-c](#)

33. [UA-2017-02-20-002484-c](#)

34. [UA-2017-07-05-000324-a](#)

5. Критерій локалізації — 6,0 %

До цієї групи належать нецінові критерії, за якими перевагу надають учасникам, які:

- залучають працівників, зареєстрованих як тимчасово переміщені особи, які проживають на території певної області³⁵;
- залучають українські субпідрядні організації³⁶;
- сплачують податки на певній території³⁷;
- зареєстровані в певній області³⁸;
- продають товар тієї чи іншої країни походження³⁹ тощо.

В одному зі своїх рішень наприкінці 2020 року Колегія АМКУ постановила, що один з критеріїв (який ми віднесли до групи «Критерій локалізації») суперечить Закону⁴⁰. Проте не тому, що він суперечить принципам об'єктивного та неупередженого оцінювання пропозицій, як зазначав скаржник, а через те, що Закон не містить такого критерію оцінювання.

6. Умови перебування — 4,9 %

Подібні нецінові критерії використовувалися переважно або в закупівлях послуг оздоровлення чи відпочинку, або в закупівлях харчування для закладів освіти⁴¹. Серед критеріїв були, наприклад, такі:

- відстань від закладу відпочинку до моря⁴²;
- питома вага вартості екскурсій у загальній вартості перебування⁴³;

35. [UA-2017-07-10-001577-b](#)

36. [UA-2017-05-31-001077-a](#)

37. [UA-2017-06-15-001884-b](#)

38. [UA-2018-01-11-001355-c](#)

39. [UA-2017-08-17-001301-c](#)

40. Скарга UA-2020-12-04-002657-а.с2 у закупівлі [UA-2020-12-04-002657-а](#)

41. Або 55000000-0 Готельні, ресторани послуги та послуги з роздрібною торгівлі, або 85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги

42. [UA-2019-03-14-004034-a](#)

43. [UA-2019-03-15-001887-a](#)

- наявність дієтичного харчування⁴⁴;
- кількість ліжок у кімнатах⁴⁵ тощо.

7. Якість — 4,7 %

Нецінові критерії цієї групи оцінювали певну якісну характеристику предмета закупівлі або стосувалися підтвердження такої характеристики. Зокрема:

- калорійність харчування⁴⁶;
- якість паперу⁴⁷;
- професійність виконання музичного твору⁴⁸;
- температура страв⁴⁹;
- підтвердження натуральності продукту шляхом надання сертифікату⁵⁰;
- обсяг відеопам'яті⁵¹ тощо.

8. Кількість і фаховість працівників — 3,9 %

Такі критерії надавали перевагу учасникам, які:

- мають більшу кількість працівників⁵²;
- мають працівників з більшим стажем роботи⁵³;

44. [UA-2019-03-22-001108-b](#)

45. [UA-2019-04-03-000798-a](#)

46. [UA-2020-08-06-008132-a](#)

47. [UA-2020-09-07-008330-b](#)

48. [UA-2020-09-10-000763-b](#)

49. [UA-2020-10-13-004841-b](#)

50. [UA-2020-11-10-008344-c](#)

51. [UA-2020-07-10-004379-b](#)

52. [UA-2020-02-17-000648-b](#)

53. [UA-2020-02-20-001502-a](#)

- укомплектовані працівниками на певному рівні⁵⁴;
- мають працівників, з якими перебувають у трудових відносинах на підставі цивільно-правових договорів тощо⁵⁵.

9. Відстань до певної точки — 3,6 %

Майже в 70 % випадків цей критерій застосовувався в закупівлях палива⁵⁶, а замовники надавали перевагу тим учасникам, відстань до АЗС⁵⁷ яких є меншою.

10. Сплата ПДВ — 3,0 %

Перевага в таких випадках надавалася учасникам, які є резидентами та платниками ПДВ⁵⁸.

Замовникам, які за організаційно-правовою формою є підприємствами, більш вигідно укладати договори з платниками ПДВ, збільшуючи таким чином свій податковий кредит (зменшуючи суму податків, які необхідно сплатити). З огляду на це окремі замовники встановлювали вагу критерію «Сплата ПДВ» на рівні 20 %, намагаючись «компенсувати» різницю між платниками ПДВ і неплатниками.

Проте такий підхід не враховує, що неплатники ПДВ також сплачують податки залежно від обраної ставки оподаткування, а тому за цією логікою неціновий критерій «Сплата ПДВ» повинен мати меншу вагу. Інакше він дискримінує тих, хто не сплачує ПДВ.

Проте не всі замовники дотримувалися цієї ж логіки, і дехто встановлював критерій «Сплата ПДВ» з вагою 0,85 %⁵⁹.

54. [UA-2020-03-11-001158-a](#)

55. [UA-2020-02-18-002724-b](#)

56. 090000000-3 Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії

57. Автозаправна станція

58. [UA-2017-04-18-000171-c](#)

59. [UA-2017-07-04-002143-b](#)

11. Наявність певних документів — 1,7 %

До цієї категорії потрапило широке коло документів. Якщо з опису критерію було однозначно зрозуміло, що цей документ засвідчує якість предмета закупівлі, ми відносили його до групи «Якість». В інших випадках такі критерії потрапляли до цієї групи. Серед них:

- наявність документа про організацію роботи дитячого закладу оздоровлення та відпочинку⁶⁰;
- результати атестації закладу⁶¹;
- наявність сертифікату виробника⁶² тощо.

12. Незрозумілі критерії — 1,3 %

До цієї групи потрапляли критерії, зміст яких ми зрозуміти не змогли. Можливо, замовники створили їх випадково або припустилися помилки в описі⁶³.

13. Термін дії / експлуатації — 0,9 %

Здебільшого цей критерій застосовувався в закупівлях медичного обладнання. Замовники або визначали строк придатності⁶⁴, або встановлювали кінцевий термін експлуатації⁶⁵.

Серед цих критеріїв досить часто траплялися випадки, коли всі опції в межах одного критерію є однаковими, хоч і мають різну вагу⁶⁶.

60. [UA-2020-03-11-001158-a](#)

61. [UA-2020-03-31-001606-b](#)

62. [UA-2020-04-24-002650-b](#)

63. Критерій «Послуги щодо калібрування та повірки засобів виміральної техніки, приладів, лічильни» у закупівлі [UA-2018-10-24-000404-c](#). Також див. [UA-2018-11-21-001394-a](#) або [UA-2019-06-03-000240-a](#).

64. [UA-2017-06-29-000300-a](#)

65. [UA-2017-02-13-001334-a](#)

66. [UA-2017-02-10-001054-c](#)

14. Наявність додаткового обладнання, техніки, послуг тощо — 0,9 %

У таких випадках замовники віддавали перевагу тим учасникам, які готові були надати, наприклад, два додаткові ланцюги в комплекті до бензопили⁶⁷, або мали власне чи орендоване обладнання та техніку для виконання робіт⁶⁸, або мали спеціалізоване програмне забезпечення⁶⁹ тощо.

15. Критерій, пов'язаний з ціною, — 0,5 %

У більшості випадків такі критерії встановлювали або Служба автомобільних доріг у Львівській області, або Львівська державна обласна адміністрація. Неціновий критерій з більшою вагою отримував той учасник, загальна (сумарна) вартість одиничних розцінок якого була меншою⁷⁰.

Висновок: майже половина всіх нецінових критеріїв припадає на лише дві групи — умови оплати та умови виконання. При цьому теоретично можливо підвищити фаховість замовників і вдосконалити законодавство таким чином, що проблеми з оплатою та строками виконання будуть виникати суттєво рідше. Відповідно, може зменшитися потреба застосовувати ці нецінові критерії й переплачувати за них.

Якби це вдалося зробити, переплата зменшилася б щонайменше в половині всіх випадків⁷¹. Це може бути вагомим ще й з огляду на те, що більшість лотів з неціновими критеріями мають очікувану вартість від 500 тис. грн і вище.

Водночас треба врахувати, що частина замовників може використовувати такі критерії для порівняння учасників з різними умовами та вибору більш надійного.

67. [UA-2017-01-17-000070-b](#)

68. [UA-2017-04-14-000773-b](#)

69. [UA-2018-01-04-001790-a](#)

70. [UA-2017-03-24-000037-b](#)

71. 48 % усіх нецінових критеріїв припадають саме на ці дві групи

Предмети закупівель з найбільшою кількістю нецінових критеріїв



78 % усіх лотів з неціновими критеріями припадає на шість підрозділів CPV з усього 43, причому майже половина з них — на закупівлі будівельних робіт і поточного ремонту.

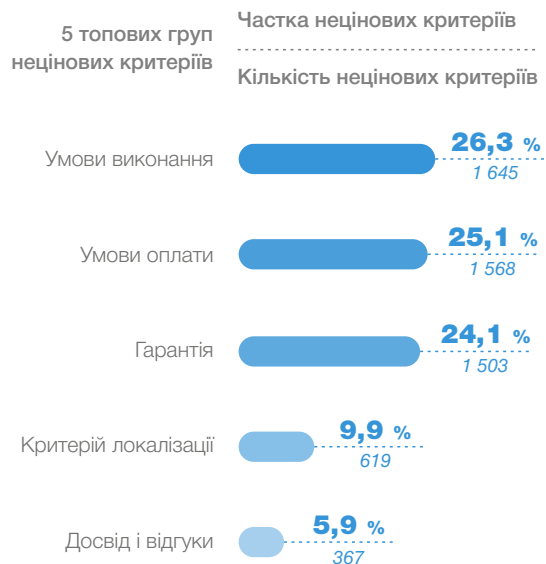
При цьому закупівлі за підрозділами CPV 44 та 71 можуть частково перетинатися з будівельними роботами та поточним ремонтом.

Висновок: у розрізі предметів закупівель замовники використовують нецінові критерії нерівномірно. Майже половина цих лотів припадає на будівельні роботи та ремонти.

Можливо, це пов'язано з тим, що зазвичай такі закупівлі оголошують на великі суми, і замовники, використовуючи нецінові критерії, намагаються мінімізувати свої ризики. Детально про ці ризики йдеться в Розділі 3. Інтерв'ю із замовниками.

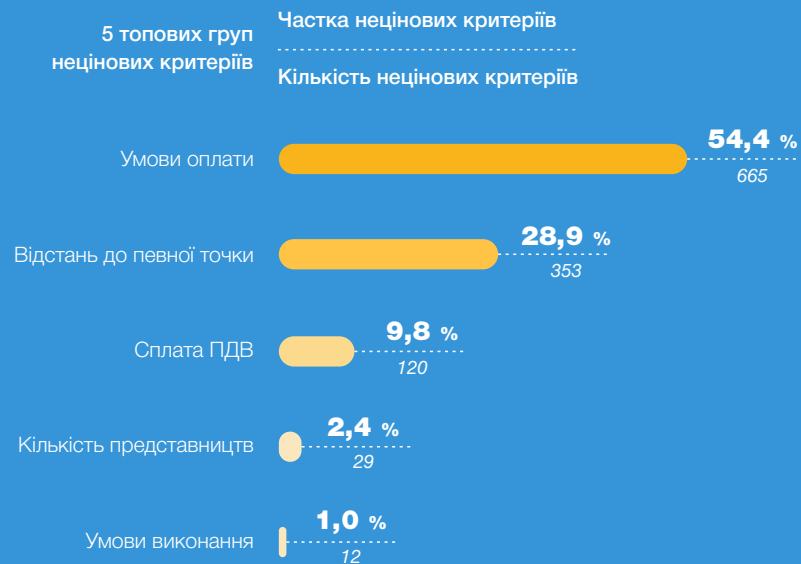
Нецінові критерії залежно від предмета закупівлі

Нецінові критерії у лотах за підрозділом
CPV 45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт



Залежно від підрозділу CPV замовники надавали переваги використанню тих чи інших нецінових критеріїв. За деякими підрозділами CPV у більше ніж половині всіх лотів був присутній один і той самий неціновий критерій.

Нецінові критерії у лотах за підрозділом
CPV 09000000-3 Нафтопродукти та паливо



Наприклад, у закупівлях будівельних робіт найчастіше використовували критерії «Умови виконання», «Умови оплати» та «Гарантія». У закупівлях палива 83 % усіх нецінових критеріїв становили «Умови оплати» та «Відстань до певної точки».

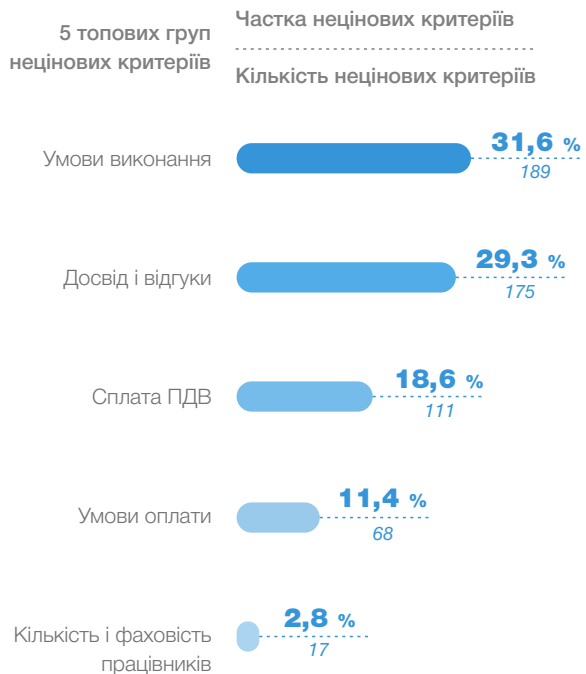
Нецінові критерії у лотах за підрозділом
CPV 50000000-5 Послуги з ремонту і технічного обслуговування



Нецінові критерії у лотах за підрозділом
CPV 55000000-0 Готельні та ресторанный послуги



Нецінові критерії у лотах за підрозділом CPV 71000000-8
Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги



Нецінові критерії у лотах за підрозділом CPV 44000000-0 Конструкції та конструкційні матеріали



Висновок: нецінові критерії нерівномірно представлені в лотах залежно від підрозділу CPV. Найчастіше в межах підрозділу CPV замовники використовують 1—3 однакові критерії.

Значення нецінових критеріїв, які встановлювали замовники

У більшості лотів максимальне сумарне значення всіх нецінових критеріїв замовники встановили на рівні 30 % (48 % лотів), 20 % (16 % лотів) або 10 % (8 % лотів).

Проте окремі замовники встановлювали нестандартні значення нецінових критеріїв, наприклад 16,7 %⁷², 9,77 %⁷³ або 4,81 %⁷⁴. Можливо, це пов'язано з тим, що вони спершу визначали суму коштів, яку хочуть закласти в неціновий критерій, а потім вираховували її частку від очікуваної вартості закупівлі.

Висновок: лише в половині випадків замовники встановили сумарну вагу нецінових критеріїв на максимально дозволеному Законом рівні. Можна припустити, що навряд чи є необхідність збільшувати визначене Законом обмеження 30 %.

Якщо окремі замовники дійсно спершу визначають суму, а потім вираховують її частку від очікуваної вартості, доцільно було б передбачити в Prozorro можливість зазначити абсолютне значення, яке згодом автоматично переводитиметься у відсоткове. Проте випадків, коли замовники зазначали специфічні значення⁷⁵, було небагато — усього 233.

72. [UA-2020-10-22-005800-c](#)

73. [UA-2017-12-27-001297-a](#)

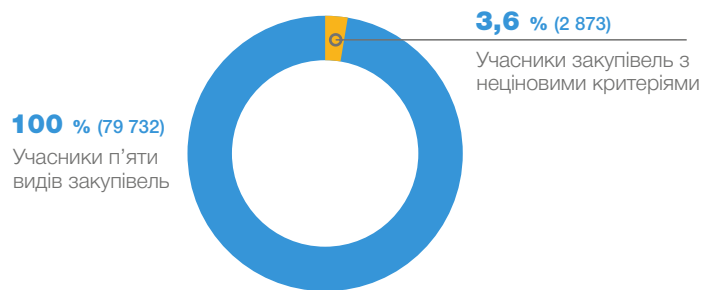
74. [UA-2017-12-27-001553-a](#)

75. Під специфічними значеннями ми розуміли відсоткові значення, які мали інші цифри, окрім нуля після коми. Відсоткових значень, які не діляться без залишку на п'ять, було 846

Учасники, які брали участь у закупівлях з неціновими критеріями

Активність учасників ми аналізували в розрізі 23 місяців — з 1 січня 2019 року по 30 листопада 2020 року.

У всіх закупівлях п'яти видів за цей період участь узяли 79 732 учасники. З них лише 2 873 (3,6 %) брали участь у лотах з неціновими критеріями. Щонайменше один раз вигравали 1 064 учасники (37 %).



Для більшості бізнесу (83 %), який брав участь у закупівлях з неціновими критеріями, ці закупівлі становили менше ніж половину від усіх їхніх лотів. Значну увагу участі саме в цих закупівлях (для них такі лоти становили більше ніж 50 % від усіх) приділяли лише 483 учасники (17 %).

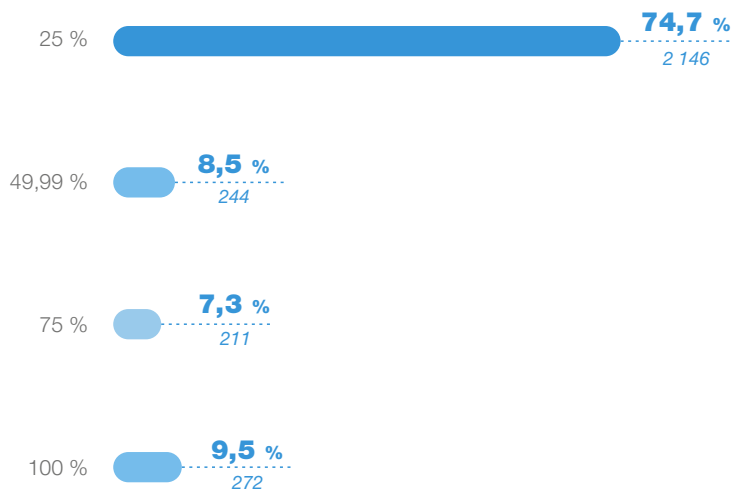
Діапазони на прикладі:

- 25 % варто читати як «до 25 % включно»;
- 49,99 % варто читати як «від 25 % (не включно) до 49,99 % включно».

Частка лотів з неціновими критеріями, у яких бізнес брав участь, серед усіх їхніх лотів

Частка лотів з неціновими критеріями

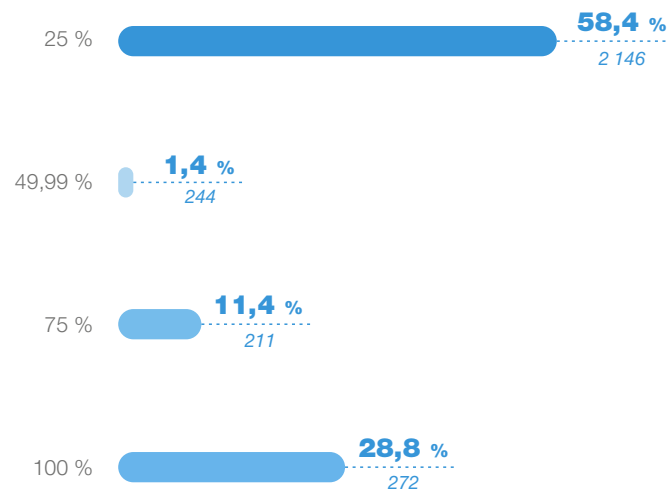
Частка учасників
Кількість учасників



Частка успішних лотів з неціновими критеріями серед усіх успішних лотів для активних учасників

Частка успішних лотів з неціновими критеріями

Частка учасників
Кількість учасників



Ми вирішили окремо дослідити активних учасників. Тобто тих, для яких закупівлі з неціновими критеріями становили за досліджуваний період 50 % і більше від усіх їхніх закупівель. Для більшості з них (58 %) успішні нецінові критерії становили меншість від усіх їхніх успішних закупівель.

Проте для 139 учасників нецінові критерії виявилися важливою складовою їхнього успіху на Prozorro. Причому для 134 з них перемога в закупівлях з неціновими критеріями забезпечила більше як 75 % суми, на яку вони підписали всі свої договори. А 107 з них підписували договори *лише з одним замовником* з неціновими критеріями.

Найбільш цікавим у цьому контексті є ТОВ «БК «ЛІДЕР СТРОЙ», яке взяло участь усього у 20 конкурентних закупівлях, які всі були організовані Управлінням житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради (ї підписало ще два прямі договори з цим же замовником). Закупівлі стосувалися капітальних ремонтів теплообмінників, тротуарів, дитячих майданчиків тощо.

Усі 20 закупівель (спрощені закупівлі та відкриті торги) мали неціновий критерій «Відстрочення оплати за виконані роботи». У всіх випадках учасник обирає максимальні значення нецінового критерію, погоджуючись на максимально пізню оплату на строк від 241 і більше днів (в одному випадку на строк більше ніж 181 день). Фактично учасник погодився чекати оплати від восьми місяців і більше (в одному випадку від шести місяців).

Компанія була зареєстрована 22 березня 2019 року⁷⁶. Першу свою закупівлю виграла через шість місяців у вересні 2019 року, а всі наступні — ще через рік.

Цікаво також те, що в Prozorro наявна інформація про ФОП Ісаян Шалва Геворгович, чиє ім'я збігається з іменем засновника ТОВ «БК «ЛІДЕР СТРОЙ» Ісаяном Шалвою Геворговичем. Цей ФОП з вересня 2017 року по липень 2019 року підписав 34 договори з уже згаданим Управлінням.

Висновок: можна припустити, що для більшості бізнесу (83 %), який щонайменше один раз брав участь у лотах з неціновими критеріями, нецінові критерії не були основною причиною участі (наприклад, тому що між учасником і замовником була змова або учасник міг легко виконати всі нецінові критерії і тому вірив у свої високі шанси на перемогу).

Водночас у системі присутні щонайменше 107 учасників, для яких закупівлі з неціновими критеріями стали важливим джерелом доходу в Prozorro.

⁷⁶ bit.ly/3bRr29f

Значення нецінових критеріїв, обрані учасниками

У чверті всіх випадків (26 %) учасники закупівель з неціновими критеріями обрали критерій з вагою 30 %. У дещо більше ніж п'ятій частині випадків (22 %) — критерій зі значенням «0 %».

При цьому максимальне з можливих значень нецінових критеріїв бізнес обирає у 52 % випадків⁷⁷ (максимальне значення не завжди тотожне 30 %). Мінімальне — у 22 %.

Висновок: обрати максимальні вимоги за неціновими критеріями учасники погодилися лише в половині всіх випадків. При цьому в п'ятій частині випадків вони обирали лише мінімальні значення.

Можливо, це пов'язано з тим, що замовники встановлювали дуже високі вимоги в нецінових критеріях, або критерії були дискримінаційними, або учасники не розібралися з тим, як працює ця система тощо.

Значення нецінових критеріїв, обрані переможцями

У 13 % (947) випадків учасники підписали договір, обравши нульове значення нецінового критерію. У 65 % (4 636) — перемогли, обравши максимальне значення (для 33 % випадків максимальним значенням було 30 %).

Зверніть увагу, що ці дві множини випадків перетинаються, оскільки інколи нульове значення критерію було одночасно максимальним значенням.

Щонайменше у 21 % випадків учасники (1 522) стали переможцями, не відмітивши максимальні значення всіх нецінових критеріїв.

⁷⁷ Під випадком тут ми розуміємо вибір певних опцій нецінового критерію унікальним замовником у межах унікального лота



Висновок: у більшості випадків переможцями стали ті, хто погоджувався на максимальні вимоги замовників у нецінових критеріях. Щонайменше в п'ятій частині випадків — обравши проміжні значення, а у 13 % випадків — мінімальні.

Практика Колегії АМКУ

В оголошених до 19 квітня 2020 року закупівлях учасники переважно скаржилися на неправомірність застосування нецінових критеріїв. Вони вказували на їхній дискримінаційний характер і на те, що «...тендерна документація замовника не містить обґрунтування їх застосування»⁷⁸.

В інших випадках скаржники зазначали, що конкурент погодився на одну опцію нецінового критерію, а натомість надав підтвердження іншої, і був неправомірно визначений переможцем⁷⁹. Або Колегія АМКУ зобов'язала замовника внести зміни до тендерної документації⁸⁰ в частині нецінових критеріїв, проте замовник оголосив нову закупівлю з тими самими критеріями, лише дещо змінивши їх вагу⁸¹.

Ми вирішили зробити основний акцент на скаргах у закупівлях, оголошених після 19 квітня 2020 року. Наша гіпотеза полягала в тому, що в умовах нової редакції Закону учасники можуть змінити акценти у скаргах, а Колегія АМКУ — свою практику. Усього ми виявили 12 лотів, у яких було подано 20 скарг на застосування замовниками нецінових критеріїв.

П'ять лотів (13 скарг) стосувалися закупівель лише одного замовника — відділу освіти Новомосковської РДА^{82,83}, який закуповував послуги з обладнання пожежною сигналізацією п'яти шкіл. У всіх випадках скарги стосувалися двох ситуацій:

- скаржник зазначав, що переможець не підтвердив свою відповідність неціновому критерію⁸⁴.

78. Див. скаргу UA-2019-06-25-001327-с.а1 у закупівлі [UA-2019-06-25-001327-с](#) або скаргу UA-2019-01-18-000010-а.а3 у закупівлі [UA-2019-01-18-000010-а](#)

79. Див. скаргу UA-2017-06-16-000240-б.с1 у закупівлі [UA-2017-06-16-000240-б](#)

80. Див. скаргу UA-2019-08-14-000652-б.с2 у закупівлі [UA-2019-08-14-000652-б](#)

81. Див. скаргу UA-2019-10-21-000559-с.с2 у закупівлі [UA-2019-10-21-000559-с](#)

82. Районна державна адміністрація

83. [UA-2020-06-23-008286-а](#), [UA-2020-06-23-009054-а](#), [UA-2020-06-23-009417-а](#), [UA-2020-06-23-009588-а](#) та [UA-2020-06-24-010120-а](#)

84. Наприклад, скарга UA-2020-06-23-009417-а.а5 у закупівлі [UA-2020-06-23-009417-а](#)

Колегія АМКУ ухвалила рішення, що скажник не довів надання переможцем недостовірної інформації⁸⁵;

- скажник стверджував, що надав конкретну інформацію щодо тих нецінових критеріїв, які він обрав. Замовник це заперечував і пояснював таким чином відхилення учасника (на підставі надання недостовірної інформації).

Колегія АМКУ дійшла висновку, що пропозиція скажника була неправомірно відхилена замовником⁸⁶.

В інших семи лотах (сім скарг):

- учасник стверджував, що належним чином оформив документальне підтвердження нецінового критерію «Умови оплати», проте замовник це заперечував⁸⁷.

Колегія АМКУ дійшла висновку, що оскільки документація не містила окремих вимог про необхідність надання додаткових підтверджень у складі пропозиції, скажника було неправомірно відхилено;

- учасник зазначав, що не може підтвердити жодну із запропонованих складових нецінового критерію «Ділова репутація». До того ж хоч замовник встановив назву нецінового критерію «Ділова репутація», проте документи, які мають її підтвердити, ділової репутації не стосуються. Окрім того, цей критерій відсутній серед критеріїв, перелічених у Законі⁸⁸.

Колегія АМКУ стала на сторону скажника, обґрунтувавши це тим, що Закон не містить такої критерій оцінювання, як «Ділова репутація»;

- в інших п'яти випадках учасники зазначали, що замовники встановили дискримінаційні нецінові критерії⁸⁹ або ж визнали переможцем учасника, який завантажив документ для підтвердження своєї відповідності неціновому критерію вже після завершення аукціону⁹⁰.

У частині цих випадків Колегія АМКУ ставала на сторону скажників, визнаючи, що Закон не передбачає такі нецінові критерії, як «Натуральність продукту», «Зберігання товару на конкретній відстані від замовника» та «Знаходження виробничих потужностей на території міста Київ». Фактично Колегія АМКУ визнала, що замовники можуть застосовувати лише ті нецінові критерії, які згадуються в Законі.

Щодо останнього випадку, то Колегія станом на середину січня 2021 року ще не ухвалила рішення⁹¹.

Практика Держаудитслужби

Перший моніторинг, який виявив порушення у застосуванні нецінових критеріїв, розпочався 6 березня 2019 року щодо закупівлі бензину⁹².

Усього за весь час нам вдалося виявити 32 висновки моніторингу, які стосувалися порушень у застосуванні нецінових критеріїв.

У 19 випадках Держаудитслужба зазначала у висновках, що замовник не довів відсутність постійного ринку для закупівель бензину⁹³, харчування⁹⁴ та робіт з капітального ремонту м'якої покрівлі житлового будинку⁹⁵.

85. Див. скаргу UA-2020-06-23-008286-a.a5 у закупівлі [UA-2020-06-23-008286-a](#)

86. Див. скаргу UA-2020-06-23-009054-a.c4 у закупівлі [UA-2020-06-23-009054-a](#)

87. Скарга UA-2020-09-10-000227-a.a1 у закупівлі [UA-2020-09-10-000227-a](#)

88. Скарга UA-2020-10-02-001044-a.b1 у закупівлі [UA-2020-10-02-001044-a](#)

89. Наприклад, скарга UA-2020-11-08-000093-c.c1 у закупівлі [UA-2020-11-08-000093-c](#)

90. ДСкарга UA-2020-11-17-002448-a.c4 у закупівлі [UA-2020-11-17-002448-a](#)

91. Скарга UA-2020-11-17-002448-a.c4 у закупівлі [UA-2020-11-17-002448-a](#)

92. [UA-2018-11-29-000172-b](#)

93. Див. закупівлю [UA-2018-11-29-000172-b](#)

94. Див. закупівлю [UA-2020-01-24-002686-b](#)

95. Див. закупівлю [UA-2020-01-30-002046-c](#)

Ще в шести випадках аудитори визнали порушенням те, що замовник:

- вимагав від учасників надати протягом двох днів після визначення переможця / відхилення попередньої найбільш економічно вигідної пропозиції документи для підтвердження відповідності неціновому критерію;
- зазначив у тендерній документації, що невідповідність учасника обраному неціновому критерію є підставою для його відхилення⁹⁶.

У трьох випадках порушенням було визнано те, що замовник зазначив математичну формулу для обчислення приведеної ціни / нецінові критерії в оголошенні про відкриті торги, а не у складі тендерної документації⁹⁷.

У двох випадках Держаудитслужба визнала порушенням те, що замовник уклав договір з переможцем не відповідно до умов тендерної пропозиції останнього. Зокрема, відрізнялися строки виконання, які були визначені замовником як нецінові критерії⁹⁸.

Ще у двох випадках Держаудитслужба наголошувала, що в Prozorro відсутня інформація про строк, який учасники процедури закупівлі запропонували для виконання робіт (як неціновий критерій)⁹⁹.

96. Див. закупівлю [UA-2018-04-23-001493-b](#)

97. Див. закупівлю [UA-2019-03-13-003238-a](#)

98. Див. закупівлю [UA-2020-04-16-002470-a](#)

99. Див. закупівлю [UA-2019-04-05-000878-c](#)



РОЗДІЛ 3

Інтерв'ю із замовниками

Ми виокремили 13 замовників, які мали найбільшу кількість лотів з неціновими критеріями з січня 2017 року по листопад 2020 року, або які були лідерами за кількістю таких лотів за 11 місяців 2020 року. З 13 замовників нам вдалося поговорити з сімома.

Зверніть увагу, що представлена в цьому розділі інформація не є репрезентативною. Ми не можемо стверджувати, що такі погляди поділяють усі замовники.

Чому замовники почали використовувати нецінові критерії

Усі замовники використовують однакову нормативно-правову базу для здійснення закупівель. При цьому лише менша їх частина використовувала нецінові критерії. Нас цікавило, чому замовники почали це робити, адже їхній досвід можна використати для заохочення інших.

Частина замовників стверджувала, що використовувала нецінові критерії, бо вони просто були передбачені Законом. Відповідне рішення, за їхніми словами, ухвалювалося колективно на засіданні тендерного комітету. Інші замовники відповіли, що брали участь у навчанні, організованому органом місцевого самоврядування, семінарах тощо. Дехто стверджував, що перейняв цю практику в інших замовників, які раніше відповідали за здійснення цих закупівель, або знайшов відповідну інформацію в Інтернеті.

За яким принципом обирали нецінові критерії

Частина замовників використовувала неціновий критерій «Сплата ПДВ», щоб зекономити кошти підприємства, оскільки в разі підписання договору з платником ПДВ сума їхнього податкового кредиту збільшується. Інша час-

тина наголошувала, що їм важливі строки виконання договору, оскільки вони мають об'єкти, які потрібно завершити в поточному році.

На нашу думку, цікавішою метою використання нецінових критеріїв була перевірка потенційного контрагента на надійність і добросовісність.

У цьому контексті замовник описав такі проблеми:

- багато учасників демпнують на торгах і блокують закупівлі;
- часто участь у закупівлі беруть підприємства, які не до кінця розуміють вимоги замовника;
- часто участь у закупівлі беруть «просто так», а за результатами аукціону відмовляються підписувати договір. При цьому експертиза та інші документи можуть діяти обмежений час, і замовнику важливо успішно провести закупівлю з першого разу. Тому постає завдання відібрати тих, хто дійсно готовий працювати.

«...Ми хотіли, щоб вони [учасники] усвідомили, що нам треба порядні підприємства. Щоб дороги були якісні, щоб вони мали досвід, достатній обсяг виконаних аналогічних договорів і були пов'язані саме з будівництвом. Щоб шарашкіна контора одразу зрозуміла, що нам треба якісні і серйозні підрядники.»

За їхніми словами, учасники одразу звертають увагу на нецінові критерії, які допомагають зрозуміти вимоги замовника. У результаті відсіюються недобросовісні учасники, і замовник має змогу обрати з-поміж досвідчених і фахових. Опитані стверджували, що кількість відмов підписувати договір зменшилася, як і випадків демпінгу (це траплялося ще до запровадження механізму аномально низької ціни).

З цією ж метою замовники використовували критерій авансових виплат. За їхніми словами, якщо учасник погоджується на отримання авансу, це свідчить про відсутність у нього грошей для початку ремонту. Якщо ж підприємство не брало аванс, то замовник тлумачив це як наявність запасу стійкості в підприємства і його серйозність і надійність як виконавця.

Опитані стверджували, що робити таку перевірку має сенс у закупівлях на значні суми. Дехто намагався комбінувати нецінові критерії з вимогою надати забезпечення виконання договору / тендерне забезпечення. За їхніми словами, вони не мали випадків, коли недоброчесний учасник обирав максимальне значення нецінових критеріїв і відмовлявся підписувати договір.

Чому замовники припинили використовувати нецінові критерії

Під час інтерв'ю більшість замовників стверджували, що вважають нецінові критерії дуже корисними. Водночас є випадки, коли вони відійшли від практики їх застосування.

Деякі замовники припинили використовувати неціновий критерій «Умови виконання», бо через подання скарги до Колегії АМКУ закупівля може розтягнутися в часі.

«...Сама закупівля триває два місяці. А якщо ще й буде затримка в АМКУ, то це ще два місяці. Учаснику і так складно дотримуватися строків. А якщо вони ще й боролися за найменші строки у нецінових критеріях, то через цю затримку вони взагалі відмовляться виконувати договір. Таке часто траплялося. Вони [учасники] насправді самі намагаються виконати все швидше. Спеціально не затягують. Чим швидше зроблять, тим більше встигнуть завершити об'єктів і тим більше зароблять.»

При цьому інший замовник стверджував, що за наявності об'єктивних причин (наприклад, затягування через скаргу) вони продовжують строки й коригують плани.

Інший замовник припинив використовувати неціновий критерій «Гарантія», бо він не давав бажані результати.

«...Стосовно гарантії в суд подавали, а фірма вже розформувалася. Учасник щось наробив, суд тривав 2—3 роки, а збитки немає з кого стягувати. Бо вони закрилися. Більше п'яти років немає сенсу ставити гарантію, та й навіть більше трьох.»

Інший замовник припинив використовувати критерій «Гарантія», бо в закупівлях доріг гарантія передбачена державними стандартами, і він не бачив сенсу в дублюванні. При цьому інші нецінові критерії, які стандартами не передбачені, замовники могли все ще використовувати.

В одному з випадків замовник перестав використовувати нецінові критерії через запровадження нової редакції Закону від 19 квітня 2020 року.

«...Там [в Законі] є неточності. На майданчику нам ніхто не пояснить, як треба. А моніторинги ніхто не скасовував. Тому перестали використовувати.

Я не розумію, чи це вичерпний перелік [перелік нецінових критеріїв у Законі]. Як правильно їх розуміти? Якщо прийде перевірка, а ми розуміємо ці критерії якось не так, то буде погано.»

Також респондентка зазначила, що не впевнена, як тлумачити скісну ризик у першому реченні пункту 3 частини 3 статті 29 Закону: нецінові критерії можна застосовувати лише з життєвим циклом або і з життєвим циклом, і з ціною?

«...**Ціна / вартість** життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування...»

Замовники також згадували випадки, коли самі учасники не розуміли, що означають нецінові критерії: «Вони декілька разів їх обирали і навіть не зрозуміли, чому виграли».

Серед причин, чому замовники більше не використовують нецінові критерії, були й скарги учасників. Бізнес скаржився на дискримінацію, а замовник, не знайшовши одностайної судової практики та практики Колегії АМКУ з цього питання, ухвалював рішення прибрати нецінові критерії з тендерної документації.

Зверніть увагу, що більшість замовників (95 %) використовували лише 1—3 групи нецінових критеріїв. Тому рішення припинити використовувати один або декілька нецінових критеріїв у багатьох випадках рівносильне припиненню використання нецінових критеріїв узагалі.

Діапазони на прикладі:

- 1 варто читати як «до 1 включно»;
- 2 варто читати як «від 1 (не включно) до 2 включно».

Кількість груп нецінових критеріїв, які використовували замовники



Час, необхідний для роботи з неціновими критеріями

Замовники переважно стверджували, що для роботи з неціновими критеріями їм треба небагато часу. Здебільшого робота зводиться до:

- отримання технічного завдання від безпосереднього замовника за купівлі й ухвалення рішення про застосування тих чи інших нецінових критеріїв;
- перевірки учасника на відповідність заявленим критеріям.

Друге завдання, за словами опитаних, потребувало більше часу, ніж перше.

Проблеми

Серед проблем, з якими стикаються замовники в контексті нецінових критеріїв, вони назвали такі:

- нерозуміння того, у який спосіб замовник може перевірити відповідність учасника обраним неціновим критеріям.

Опитані стверджували, що Закон повинен регламентувати це питання і замовник не повинен «сам вигадувати варіанти». Наприклад, передбачити обов'язок учасника підтвердити свою відповідність неціновим критеріям у спосіб, який замовник повинен зазначити в тендерній документації;

- учасники самі інколи не обирають жоден з нецінових критеріїв;
- не всі замовники розуміють, якими загалом можуть бути нецінові критерії. Під час одного з інтерв'ю замовник уперше почув про можливість застосувати неціновий критерій «Термін поставки» і погодився, що він дійсно може бути корисним;

- відсутність вичерпного переліку нецінових критеріїв;
- відсутність чіткої норми щодо того, чи Закон пропонує вичерпний перелік нецінових критеріїв, чи це лише приклади;
- відсутність чіткого розуміння, що слід вважати дискримінацією в нецінових критеріях;



...У нас був неціновий критерій «Наявність ремонтної, гарантійної та сервісної бази у певній області». Якщо у нас зламається трактор, а сервіс знаходиться у Києві чи Дніпрі, то ремонтувати його будуть вічність. Якщо ж у нашому місті є 2—3 фірми, які можуть це зробити, то такий критерій варто вважати дискримінаційним, чи ні?



- відсутність єдиного підходу в судовій практиці та рішеннях Колегії АМКУ.

РОЗДІЛ 4

Проблеми в системі нецінових критеріїв

Окрім проблем, названих замовниками під час інтерв'ю, хочемо звернути увагу на ті недоліки в системі нецінових критеріїв, які ми самі виявили під час аналізу.

Нецінові критерії з лише однією опцією

Ми виявили, що система дозволяє створити закупівлю лише з однією опцією для нецінового критерію замість двох чи більше (рекордом були 16 опцій¹⁰⁰). На практиці це могло виглядати так:

Учасник територіально повинен знаходитись та мати виробничі потужності в межах м. Івано-Франківська, з найменшою відстанню до замовника, оскільки доставка їжі здійснюється транспортом Замовника (самовивіз), з умовою економії палива та часу доставки, щоб уникнути охолодження (перегріву) та псування продуктів харчування.

- Опція 1: Місцезнаходження учасника — 30 %¹⁰¹.

У такому випадку учасник змушений або погодитися на єдину опцію нецінового критерію, або система не дозволить продовжувати участь у закупівлі. Це суперечить ідеї нецінових критеріїв, адже вони повинні лише або збільшувати / зменшувати, або залишати незмінними шанси учасників на перемогу, проте не перешкоджати самій участі в закупівлі.

Починаючи з 2017 року, ми виявили 342 групи нецінових критеріїв з лише однією опцією в 331 лоті. Причому 192 групи мали опції з нульовим значенням

і, відповідно, на результати закупівлі ніяк не впливали (вони також не показувалися на сторінці закупівлі). Проте єдину опцію зі значенням, більшим за нуль, мали 150 груп нецінових критеріїв у 150 лотах. Такі лоти оголосили 55 організаторів¹⁰².

Найбільше таких лотів було в Державного історико-меморіального Лук'янівського заповідника — усього 21¹⁰³.

Доцільно внести відповідні зміни до Закону або, що легше, до алгоритму роботи Prozorro (усе одно Закон не регулює це питання).

Водночас такий крок не розв'яже проблему повністю, оскільки замовник усе ще може створити дві однакові опції для нецінового критерію.

Незрозумілі нецінові критерії

Замовники могли створити незрозумілий неціновий критерій без пояснення, що конкретно малося на увазі (ані в документації, ані в описі до критеріїв)¹⁰⁴.

У наведеному прикладі замовник до того ж запропонував неціновий критерій, який більше вигідний не йому, а учаснику.

Критерії вибору переможця

Ціна: 70 %

Без відстрочки платежу: 30 %

без відстрочки платежу: 30 %

102. Наприклад, див. [UA-2020-11-25-001469-b](#), [UA-2020-11-11-002088-c](#) та [UA-2019-09-04-000562-c](#)

103. Наприклад, див. [UA-2017-03-16-001870-b](#)

104. [UA-2017-05-26-000693-c](#)

100. [UA-2017-03-31-001899-b](#)

101. [UA-2017-01-11-000042-c](#)

Подібні незрозумілі критерії трапляються і в закупівлях [UA-2020-12-04-002130-с](#) та [UA-2017-11-04-000012-б](#).

Критерії вибору переможця

Ціна: 99 %

Ціна: 1 %

ціна: 1 %

Критерії вибору переможця

Ціна: 95 %

Частота процесора і модель: 5 %

частота: 5 %

інше: 0 %

В інших випадках замовники могли вносити семантично беззмістовні символи замість критеріїв¹⁰⁵. Що цікаво, один учасник цієї закупівлі обрав таку опцію. І хоча це не допомогло йому виграти, постає питання: у який спосіб з формального погляду треба інтерпретувати результати такого аукціону? Якби цей учасник став переможцем, чи можна визнати результат правомірним?

Критерії вибору переможця

Ціна: 98 %

-: 1 %

0: 1 %

-: 0 %

-: 1 %

-: 1 %

-: 0 %

Також замовники можуть зазначити дві однакові опції одного й того ж критерію, проте з різною вагою ([UA-2020-08-19-000597-с](#)). У певному сенсі така закупівля є аналогом лотів, де нецінові критерії мають лише одну опцію зі значенням, більшим за нуль. Учасник, який не відповідає обом опціям цього критерію, не зможе взяти участі в закупівлі.

Критерії вибору переможця

Ціна: 70 %

Додатковий неціновий критерій: 30 %

виробничі, промислові потужності 30 %
або торгове представництво,
розташовані на території міста
Києва, та наявність довідки Київської
торгово-промислової палати про те,
що обладнання, устаткування
виробляється в місті і є
сертифікованим

виробничі, промислові потужності 0 %
або торгове представництво,
розташовані на території міста
Києва, та наявність довідки Київської
торгово-промислової палати про те,
що обладнання, устаткування
виробляється в місті і є
сертифікованим

До опцій нецінового критерію замовники відносили й логічно непеєднані вимоги ([UA-2017-09-15-001472-с](#)).

105. [UA-2020-02-05-001777-а](#)

Критерії вибору переможця

Ціна: 70 %

Кваліфікаційні вимоги: 30 %

наявність діючої ліцензії, яка має 30 %
відповідати ліцензійним умовам,
затвердженим Постановою Кабміну
№ 960 від 18.11.2015

час оперативного реагування – 25 %
до 7 хвилин

Замовники також могли зазначити нецінові критерії, які загалом не було потреби створювати ([UA-2018-11-21-001394-a](#)).

Критерії вибору переможця

Ціна: 90 %

Вимоги закону про публічні закупівлі: 10 %

виконання пунктів закону: 10 %

виконання пунктів закону: 0 %

Внесення нецінових критеріїв до договору

Проблемою може також стати розмитість нецінового критерію. Наприклад, у закупівлі UA-2017-05-22-000630-с замовник встановив критерій «Надання консультацій зі збору вихідних даних і по суті послуги». При цьому ані в тендерній документації, ні в договорі не визначені такі деталі, як частота консультацій, конкретний суб'єкт надання консультацій, формат консультацій тощо. Теоретично такі формулювання і відсутність чіткого зазначення суті процесу надання консультацій можуть створити проблему в реалізації цього зобов'язання.

Законом не визначено, що обрані учасником нецінові критерії повинні стати частиною договору. Водночас деякі замовники саме так і роблять, щоб формалізувати вибір, зроблений учасником, і взаємні зобов'язання у контексті нецінових критеріїв.

Проте подібні зобов'язання в договорі передбачають не всі замовники. У такому випадку постає питання: чи повинен з правового погляду учасник дотримуватися тих нецінових критеріїв, які він обрав, якщо це не передбачено в договорі?

Для розв'язання цієї проблеми доцільно внести зміни до Закону.

Визначення методики оцінювання

Відповідно до Закону¹⁰⁶ та роз'яснення Мінекономрозвитку¹⁰⁷ методику оцінювання повинен визначати замовник. Проте фактично склалася ситуація, коли формула для визначення приведеної ціни (формула є частиною методики оцінювання) існує лише в одному вигляді, і замовник або може погодитися на неї, або не застосовувати нецінові критерії взагалі.

У цій ситуації доцільно або розробити декілька методик оцінювання пропозицій та інтегрувати їх у Prozorro, або, не змінюючи систему, внести зміни до Закону, щоб фактична ситуація і норми Закону збіглися.

Окрім цього, доцільно пояснити, що треба розуміти під методикою оцінювання. Такий рекомендований перелік може допомогти замовникам скласати більш якісну тендерну документацію, не забувши вказати в ній важливі деталі.

На практиці замовники могли вносити до методики:

- питому вагу критеріїв;
- опис нецінових критеріїв для їх більш точного розуміння учасниками та уникнення двозначностей;

106. Пункт 10 частини 2 статті 22 та пункт 10 частини 3 статті 14 Закону: [bit.ly/3nXuZf1](#)

107. [bit.ly/2M1tlvF](#)

- підтвердження відповідності обраним критеріям, які учасники повинні надати;
- пояснення необхідності застосування цих нецінових критеріїв.

Відхилення через невідповідність учасника неціновому критерію

Цілком зрозуміло, що замовники намагаються перевірити відповідність учасників тим критеріям, які вони обрали. Проте в деяких ситуаціях це призводить до того, що замовники вигадують неіснуючі норми й прописують у тендерній документації, що однією з підстав відхилення може бути:

невідповідності вибраній учасником питомій вазі за критерієм «Загальна (сумарна) вартість одиничних розцінок» формі «Тендерної пропозиції», поданої учасником згідно Додатку № 9 до тендерної документації¹⁰⁸.

Цю проблему, ймовірно, могли б розв'язати такі кроки:

- передбачити в Законі, що замовник повинен пояснити в оголошенні / тендерній документації, як буде оцінювати відповідність учасника обраним неціновим критеріям;
- передбачити в Законі, що у випадку невідповідності учасника обраним неціновим критеріям замовник відхиляє його пропозицію / тендерну пропозицію на підставі абзацу 3 пункту 1 частини 1 статті 31 Закону¹⁰⁹.

Нецінові критерії, які можуть обрати замовники

Відповідно до роз'яснення Мінекономрозвитку перелік нецінових критеріїв, передбачений у пункті 3 частини 3 статті 29 Закону, не є вичерпним перелі-

ком усіх можливих нецінових критеріїв. При цьому, як ми вже зазначили в частині «Практика Колегії АМКУ», у 2020 році ухвалено щонайменше п'ять рішень, у яких Колегія АМКУ фактично вказала, що замовники можуть застосовувати лише ті нецінові критерії, які визначені в Законі.

Імовірно, найкращим (хоч і не найлегшим) способом розв'язати цю проблему є внесення змін у формулювання відповідного положення Закону для уникнення різного трактування норми Закону.

Інтерпретація нецінових критеріїв

Окремі замовники зазначали, що хотіли б мати вичерпний перелік усіх можливих нецінових критеріїв з роз'ясненням їхніх опцій і суті.

З теоретичного погляду існує велика кількість нецінових критеріїв, а тому їх збір та опис може бути неефективним використанням ресурсів Мінекономрозвитку.

Водночас наше дослідження показало, що всього порівняно небагато нецінових критеріїв використовуються дуже часто. Можна припустити, що опис їх застосування та можливих опцій міг би допомогти замовникам якщо не в усіх, то в більшості випадків.

Відсутність зазначення нецінових критеріїв в оголошенні / тендерній документації

Трапляються випадки, коли замовники створюють нецінові критерії в електронній формі закупівлі, проте не зазначають їх в оголошенні / тендерній документації всупереч Закону.

У таких ситуаціях постає питання, чи варто інтерпретувати це як порушення (Держаудитслужба вважає це порушенням). Якщо так, то статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачена відповідальність за подібне порушення у сфері спрощених закупівель. Можливо, це варто змінити.

108. [UA-2018-04-23-001493-b](#)

109. [bit.ly/2EmiGZe](#)

ВИСНОВКИ

Частота використання замовниками нецінових критеріїв постійно зменшується. Нова редакція Закону від 19 квітня 2020 року не змогла змінити цей тренд.

З січня 2017 року замовники використали нецінові критерії у 0,7 % усіх лотів, у яких їх могли використати.

Непропорційно велику кількість закупівель з неціновими критеріями оголосили замовники в Донецькій області. Опитані пояснювали це власною ініціативою, рекомендаціями органів влади, відстежуванням закупівель інших учасників і пошуком інформації в Інтернеті.

Нецінові критерії більш поширені в замовників, які витрачають на закупівлях значні суми, а також у закупівлях на великі суми. Водночас замовники оголошували такі лоти в більшості випадків досить рідко порівняно із закупівлями без нецінових критеріїв.

Майже половина всіх нецінових критеріїв стосувалася або умов оплати, або умов виконання договору. При цьому теоретично можливо підвищити фаховість замовників і вдосконалити законодавство таким чином, щоб проблемами з оплатою та строками виконання виникали суттєво рідше. Відповідно, може зменшитися потреба застосовувати ці нецінові критерії й переглячувати.

Майже половину всіх нецінових критеріїв замовники використали в закупівлях будівельних робіт і ремонтів. Найбільш вірогідно, що це пов'язано з високою очікуваною вартістю таких лотів і з більшими ризиками.

Для більшості підприємців, які брали участь у лотах з неціновими критеріями, нецінові критерії навряд чи були основною причиною участі.

Обрати критерії з найбільшою вагою учасники погодилися лише в половині всіх випадків. У п'ятій частині випадків вони обирали лише мінімальні значення. Можливо, це пов'язано з тим, що замовники встановлювали дуже високі вимоги в нецінових критеріях, або критерії були дискримінаційними, або учасники не розібралися, як працює ця система.

У більшості випадків переможцями стали ті, хто обрав нецінові критерії з максимальною вагою.

Фактично Колегія АМКУ визнала, що замовники можуть застосовувати лише ті нецінові критерії, які згадуються в Законі. Це може значно зменшити використання нецінових критеріїв замовниками, особливо зважаючи на те, що більшість наявних у Prozorro критеріїв не передбачені Законом.

Серед проблем замовники називали:

- нерозуміння способів перевірки відповідності учасників неціновим критеріям;
- небажання учасників обирати нецінові критерії;
- нерозуміння того, які нецінові критерії можна обрати;
- відсутність вичерпного переліку нецінових критеріїв;
- відсутність розуміння, чи перелік критеріїв у Законі є вичерпним;
- відсутність розуміння, що слід вважати дискримінацією;
- відсутність єдиного підходу в судовій практиці та рішеннях Колегії АМКУ.

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37—41, 5 поверх,
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
вебсайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org