

ПРОЄКТ РЕФОРМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ПІДТРИМКИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

за участі:



Консультативно-дорадча
група з реформи
безпеки та оборони





ЗМІСТ

Рекомендації щодо імплементації закону «Про оборонні закупівлі»	4
--	----------

Висновки та рекомендації

1. Формування потреб на товари роботи і послуги оборонного призначення	6
2. Робота з ринком потенційних постачальників в рамках проведення закупівель для потреб оборони	12
3. Інструменти вартості життєвого циклу	14
4. Проведення процедур закупівель у єдиного постачальника	18
5. Ціноутворення при неконкурентних закупівлях	20
Підсумки та висновки	23



РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНУ «ПРО ОБОРОННІ ЗАКУПІВЛІ»

Проект реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії (далі – Проект) спільно з Центром з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Королівства Норвегія, Незалежним антикорупційним комітетом з питань оборони та Національним Університетом Оборони імені Івана Черняхівського у період з листопада 2020 року по лютий 2021 року провели п'ять публічних онлайн заходів з питань імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» (Далі – Закон) та низки ключових норм, направлених на реформу оборонних закупівель та вирішення проблемних питань у цій сфері, зокрема:

Круглий стіл на тему імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» – в частині впровадження положень про закриті закупівлі, закупівлі у єдиного постачальника та відповідного ціноутворення 13.11.2020 р.;

Воркшоп на тему «Зниження корупційних ризиків при закупівлях у єдиного постачальника» 27.11.2020

Координаційна зустріч щодо імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» 15.12.2020 р.;

Воркшоп на тему: «Вартість життєвого циклу» 28.01.2021 р.;

Воркшоп на тему: «Формування потреб на товари роботи і послуги оборонного призначення» 25.02.2021.



Заходи проводились за участі представників Уряду, українських експертів, експертів та фахівців з Канади, США, Великої Британії, Норвегії, Естонії, Боснії та Герцеговини включно з представниками громадськості.

Серед основних проблем, притаманних цій сфері, та які обговорювались фахівцями з країн-членів НАТО слід зазначити наступні:

- непрозорість та неефективність процесу закупівлі у єдиного постачальника в частині інформування суб'єктів ринку, проведення ринкових досліджень, планування, визначення вимог до предмету закупівлі та пошуків можливої альтернативи;
- необґрунтовані штучні умови відсутності конкуренції;
- політика обмеженого ціноутворення включно з рівнем прибутку, яка декларативно має на меті захист замовника і держави від надмірних витрат, а на практиці несе корупційні ризики штучного завищення вартості складових предмету закупівлі та не стимулює постачальників продукції до розвитку, застосування інновацій та унеможливорює залучення нових суб'єктів ринку через низький рівень чистого прибутку та відсутності гнучкості при формуванні ціни;
- надмірна засекреченість та регулювання, що унеможливорює доступ нових суб'єктів ринку до процесів планування та закупівель для потреб оборони.
- неефективне формування потреби, що призводить до неефективного витрачання коштів, порушення принципів уніфікації та несе надмірні додаткові витрати ресурсів.

Крім того, у зв'язку з прийняттям Закону згідно з останньою редакцією у державних замовників в сфері оборони з'явився новий інструмент оцінки найбільш економічно вигідної пропозиції, зокрема – вартість життєвого циклу.

Даний інструмент є інноваційним для усієї сфери публічних закупівель та не використовувався раніше. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства в свою чергу розробили та затвердили Примірну методику обрахунку Вартості життєвого циклу. Однак згідно з Законом Міністерство оборони України зобов'язане розробити методику Вартості життєвого циклу для сектору оборони з урахуванням профільних особливостей.

Дані питання необхідно вирішувати в контексті розробки нормативно-правових актів рівня Кабінету міністрів України та Міністерства оборони України з метою імплементації Закону

Проаналізувавши рекомендації закордонних експертів з США, Канади, Великої Британії, Норвегії, Естонії та Боснії і Герцеговини Проектом спільно з Консультативно-дорадчою групою з реформи безпеки та оборони підготовлено висновки та рекомендації щодо імплементації Закону та продовження реформи оборонних закупівель



ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



1. Формування потреб на товари роботи і послуги оборонного призначення

Рекомендується врахувати під час розробки НПА рівня КМУ наступні принципи та практики партнерів з країн-членів НАТО, адаптовані до умов України, а також рекомендації українських експертів у сфері формування потреб на товари роботи і послуги оборонного призначення.

1.1. Планування в системі матеріально-технічного забезпечення Збройних сил України повинно здійснюватись на основі спроможностей з урахуванням головного критерію: «Вартість – Ефективність».

Планування на основі спроможностей вимагає чіткої координації усіх сил оборони з відповідними органами влади з головним органом у сфері оборонного планування – Міністерством оборони України. Усі сили оборони мають переходити на систему планування на основі спроможностей з урахуванням вищезгаданої координації.

Важливим аспектом впровадження планування на основі спроможностей є удосконалення циклу підготовки стратегічних документів, зокрема в частині строків і вчасності їхньої підготовки, а також синхронізація їх з циклами бюджетного планування.

Планування на основі спроможностей повинно враховувати:

- управління ризиками;
- фактор реальних загроз;
- фактор обмежених ресурсів;
- потенційні сценарії.

Основа спроможностей в свою чергу більш детально має включати в себе:

- принцип «зверху-вниз»;
- ресурси;
- технології;
- уникнення ризиків;
- послідовне планування;
- історичний досвід;
- потенційні сценарії;
- потенційні загрози.



Планування на основі спроможностей має забезпечити відповідність, у певних економічних рамках, перспективних і поточних планів, державних програм та дій органів державної влади щодо розвитку спроможностей сил оборони засадам державної політики у сфері безпеки і оборони України.

Базовими компонентами спроможності є:

- наявність стандартизованих процедур, які впливають з керівних документів;
- наявність системи підготовки кадрів, штабів та військових формувань;
- наявність системи військової освіти, що дозволяє формувати якісну систему управління на всіх ланках системи;
- наявність достатньої кількості кваліфікованих та мотивованих кадрів;
- наявність інфраструктури, що забезпечує життєдіяльність військових формувань та дозволяє їм виконувати відповідні покладені завдання;
- наявність організаційної структури відповідних сил та засобів, що дозволяє ефективно взаємодіяти усім її складовим частинам;
- наявність достатнього та якісного ресурсного забезпечення, що включає в себе матеріально-технічне забезпечення, озброєння і військову техніку та фінансові ресурси;
- розбудова системи взаємної сумісності, що надає можливість ефективній спільній діяльності різним підрозділам військових формувань та міжнародним спільним діям.

Повинен бути забезпечений прямий зв'язок між документами стратегічного рівня, які мають знаходити відображення планах більш нижчого рівня та бути інтегрованими в системі інших стратегічних документів організації оборонного менеджменту:

I. Стратегічний оборонний бюлетень;

II. Державна програма розвитку ЗСУ;

III. Державні цільові програми:

- Програми розвитку інших складових оборони;
- Комплекс програм розвитку ЗСУ (включає в себе проекти і програми розвитку спроможностей);

IV. Орієнтовний план розвитку ЗСУ на 3 роки;

V. Оборонний бюджет;

VI. План розвитку і утримання ЗСУ на 1 рік.

1.2. Технічні вимоги до предмету закупівлі повинні бути максимально сприятливими для конкуренції та відповідати реальній ситуації на ринку (потенційним пропозиціям) відповідно до результатів ринкових досліджень.

1.3. Результатом ефективної підготовки до формування вимог до предмету закупівлі в т.ч. за результатом ринкових досліджень є готова коректна специфікація до предмету закупівлі, умови процедури закупівлі та умови договору, які сукупно відповідають потребі замовника та дають змогу ринку її задовольнити в умовах конкурентного середовища.



ДОДАТОК

Формування вимог на товари роботи і послуги оборонного призначення на прикладі Естонії

Оборонні закупівлі є невід'ємною частиною інтегрованої та синхронізованої системи оборонного планування та управління, яка відповідає концепції системи планування, програмування та бюджетування (PPBS), і охоплює три горизонти планування: 10+ років, 4 роки та річний.

Ключовим інструментом на рівні уряду є стратегія державного бюджету, яка визначає фіскальну політику та фіксує цілі уряду та кошти, заплановані на реалізацію.

Бюджетна стратегія готується щороку щодо наступного та наступних трьох років. Проект державного бюджету складається на основі бюджетної стратегії та весняного фінансового прогнозу. Бюджетна стратегія розробляється та доповнюється Міністерством фінансів на основі офіційних весняних та осінніх фінансових прогнозів.

Структури в процесі закупівель :

Департамент МО з оборонного планування – цивільна організація, яка керує розробкою річного оборонного бюджету та забезпечує нагляд за виконанням бюджету, керує процесом оборонного планування та забезпечує нагляд за дотриманням встановлених процедур планування, керує розробкою та виконанням основних оборонних програм.

Центр оборонних інвестицій – Державний орган, яким керує Міністерство оборони. Основне завдання: придбання та закупівлі для сфери управління МО; розвиток та підтримка оборонної інфраструктури. Складається з трьох відділів: загальний відділ (адміністративна підтримка), відділ закупівель та відділ інфраструктури.

Ключові документи:

План розвитку оборони:
затверджується урядом, координується Урядовим офісом. Горизонт планування 10+ років. Переглядається кожні 4 роки. Складається із публічних та таємних частин.

Принципи планування:
встановлення, серед іншого, планування на основі спроможностей як методу вибору. Прогнозує наявність фінансових ресурсів. Аналізує стан реалізації попередньої ітерації Плану розвитку оборони. Визначає цілі (бажані кінцеві стани) та ключові показники ефективності для нової ітерації. Надає настанови щодо впровадження.

чові показники ефективності для нової ітерації. Надає настанови щодо впровадження.

Військові вимоги:
Класифікований (таємний) документ, розроблений штабом ЕЗС спільно зі службами та функціональними командами. Оновлюється щороку, переглядається кожні 4 роки як частина Плану Розвитку Оборони. Описує необхідні пакети можливостей у двох вимірах: Витрати та Військові показники за категоріями готовності, прогнозування сили, зайнятості сил, захисту сил, стійкості, розвідки.

**План розвитку Міністерства оборони:**

Розробляється Міністерством оборони.
Горизонт планування 4 роки, переглядається щороку.
Щоквартально оновлюється та коригується з урахуванням змін у доступності ресурсів та фактично досягнутих рівнів спроможностей
Містить кілька функціональних додатків (включаючи фінансові, інфраструктурні, закупівельні).

Додаток з придбання:

Перелічує всі затверджені програми придбання протягом 4-річного періоду: заплановані, в процесі підготовки, поточні, завершені.

Річний бюджет:

Публічний документ, підготовлений урядом, затверджений парламентом у формі закону.
Асигнування затверджуються Парламентом на рівні Програми, розмежовуючи видатки та інвестиції. Інформація про асигнування на нижчих рівнях затверджуються Міністром у процесі 4-річного планування.

План закупівель:

Виходить з Додатку про придбання до 4-річного плану, який документує всі рішення про придбання.

Включає: Склад проектних команд для кожного тендеру. Команда проекту відповідає за весь тендерний процес, починаючи від специфікацій до випробування та остаточного прийняття продукту.

Команди проектів включають представників Кінцевого користувача та технічних експертів, якщо потрібно. Рекомендовані форми та засоби тендеру (наприклад, електронний аукціон). Обґрунтування, якщо вони не є публічними та / або повністю конкурентоспроможними. Пріоритети.

Обрахування вартості спроможності:

При плануванні нової спроможності здійснюється обрахунок її вартості. Це складний процес, який включає в себе аналіз всіх витрат. Обрахунок вартості спроможності здійснюється на основі існуючих (історичних) даних про вартість витрат, комп'ютерних симуляціях або розробці нової моделі витрат. До витрат включають: вартість життєвого циклу, навчання персоналу, тренування, витрати на персонал. Також здійснюється аналіз альтернативних варіантів: збалансування експлуатаційних показників, життєвого циклу та витрат на виїзд, а також прогнозована наявність ресурсів.

У разі затвердження введення нової спроможності переглядаються військові вимоги, щоб забезпечити підтримку нових спроможностей та поступове припинення фінансування надлишкових спроможностей у рамках прогнозованих ресурсів.

Фінансування закладається в 4 річний план. Створюються відповідна проектна група на чолі з менеджером спроможності, яка включає в себе кінцевого користувача спроможності. Проектна група надалі надає вимоги до предмету закупівлі, здійснює закупівлі, відповідно до законодавства.

Сильні сторони системи:

Чітко встановлений зв'язок з військовими спроможностями: планування, зумовлене розривами у спроможності (відсутніми, недостатніми та надлишковими спроможностями), визначеними в термінах ефективності та вартості.

Ресурсна усвідомленість: використання як експлуатаційних показників, так і даних про витрати (вартість життєвого циклу, щорічні експлуатаційні витрати) для забезпечення доступності.



Середньострокова перспектива (4-річна Бюджетна стратегія уряду, 4-річний План уряду) із регулярними коригуваннями, що забезпечує гнучкість, мінімізує несподіванки та максимізує використання наявних ресурсів.

Функціонування у відносно передбачуваних ресурсних рамках. Обраний підхід «управління процесом» на відміну від «виконання плану».

Формування вимог на товари роботи і послуги оборонного призначення на прикладі Канади

Рівні оборонного планування:

Існує 4 рівні оборонного планування. Найвищим рівнем є L0, це керівник штабу оборони, заступник міністра з боку збройних сил та заступник міністра з боку державної служби.

Рівні від L1 до L4 – це ієрархічні рівні збройних сил та державної служби.

Потреби передаються вгору та вниз

Вгору:

Підрозділи визначають ресурси, необхідні для виконання завдань (кошти, персонал,

обладнання). Потреби об'єднують на кожному рівні раціонально та зважено. Оцінюють ризики та зменшують їх наслідки. Потреби, які неможливо задовольнити на нижчому рівні передаються на гору.

Вниз:

Потреба оцінюється в центрі. Оцінюються терміни, враховуються ризики. Потреби класифікуються. Виходячи з аналізу ризиків приймається рішення про виділення ресурсів або про зменшення ризиків. Підпорядковані органи за необхідності змінюють бізнес план

Документи планування:

Інвестиційний план:

Документ, який базується на оборонній політиці та включає ті елементи модернізації та трансформації, які мають бути реалізовані протягом планового періоду. Інвестиційний план збалансовує розподіл ресурсів у часі та між чотирма складовими, на яких будується військовий потенціал - персонал, обладнання, готовність та інфраструктура. Інвестиційний план надає детальні вказівки щодо того, як і коли інвестувати в ці складові

Бізнес-план:

– Кожна оперативна (ВМС, ВПС, спецпідрозділи) та функціональна (інформаційні технології, матеріальна забезпечення, тощо) організація створює бізнес-план. Цей документ встановлює чіткий і прямий зв'язок між досягненням цілей організації, виконанням діяльності та споживанням ресурсів. Загалом складається з: візії та місії, ключових пріоритетів на наступний рік, результатів, яких необхідно досягти, ресурсів, призначених для досягнення результа-



тів, планових рівнів витрат для операційних бюджетів, корпоративних рахунків та розподілення асигнувань.

- В бізнес-плані формулюються однозначні вказівки, пріоритети та закріплюються ресурси. До ресурсів відносять кошти та персонал. Бізнес-план може включати коригування розподілу ресурсів у відповідь на зміни в діяльності.
- Бізнес-план розробляється у відповідь на найбільш актуальні питання, з якими стикається оборонна організація, забезпечуючи їх вирішення, з пріоритезацією та синхронізацією.
- Бізнес-план включається в інвестиційний план на наступний рік, але включає проекти трирічного горизонту планування.
- Бізнес-план передбачає чіткий та конкретний план управління ресурсами на майбутній фінансовий рік.

Адміністративна директива:

Ініціює управління обороною (від Рівня LO до Рівня L 1). Описує початковий розподіл коштів та людських ресурсів, керує фіскальними діями: процесом щоквартального огляду, управлінням ресурсами протягом року, управління надлишками. Деталізує систему управління фінансами. Деталізує інформацію щодо структури результатів відомства. Деталізує корпоративні та функціональні вказівки. Передається вниз по командному ланцюгу.

Керівництво з функціонального планування:

Створюється для персоналу, з метою управління інформацією, матеріальними ресурсами та інфраструктурою. Визначає пріоритети, надає вказівки та настанови щодо рівня залучення та підходів. Встановлює механізми звітування, функціональних оцінок.

Оцінка програм:

Відбувається на рівнях від оперативного-функціонального командування до заступника міністра та начальника штабу оборони. Основна увага приділяється питанням високого рівня (як організаційним так і горизонтальним). Висвітлює найбільш критичні проблеми (4-6 позиції), критичні перешкоди та ризики для досягнення цілі. Включає аналіз розриву між завданнями та ресурсами та наслідки ризиків та стратегію зменшення наслідків таких ризиків. Містить питання, які становлять значний суспільний, медійний або політичний інтерес.

Листи про затвердження бізнес-плану:

Мають три рівні: широкий огляд стратегічного керівництва, підписується заступником міністра та керівником штабу оборони; лист із загальними вказівками за підписом заступника начальника штабу оборони, конкретне керівництво із таблицями розподілу фінансування, підписуються заступником начальника штабу оборони .

Листи щодо схвалення бізнес-плану дозволяють перегляд (за необхідності) та затвердження бізнес-планів. Коригування упродовж року здійснюється через Управління програмами та Комітет з управління інвестиційними ресурсами.

Річний фінансовий огляд:

Виявляє надлишки ресурсів, або дефіцит фінансування. Перерозподіляє кошти для подолання дефіциту. Перерозподіляє кошти для вирішення інвестиційних питань, для зменшення навантаження протягом наступних років. Допомогає персоналу розробити та впровадити стратегію до кінця року.



2. Робота з ринком потенційних постачальників в рамках проведення закупівель для потреб оборони:

Положення про закупівлі у єдиного постачальника та відповідного ціноутворення повинні обов'язково включати в себе вимоги щодо проведення ринкових досліджень, зокрема:

2.1. Ринкове дослідження є обов'язковим етапом в рамках підготовки та проведення процедури закупівлі у єдиного постачальника;

Ринкове дослідження є також обов'язковим щодо визначених замовником категорій предметів закупівель, для яких існує постійно діючий ринок.

2.2. Результати ринкового дослідження щодо аналогічного предмету закупівлі в разі повторного проведення закупівлі у єдиного постачальника можуть бути повторно використані за умови, якщо результати дослідження були затверджені не пізніше 6 місяців до проведення нової процедури;

2.3. Джерелами ринкових досліджень виступають:

- Запити до потенційних учасників закупівель;
- Реєстр постачальників;
- Система публічних закупівель Prozorro;

- Аналогічні договори про закупівлі;
- Внутрішні інформаційні бази замовників;
- Інформаційні реєстри NSPA та/або інших міжнародних організацій (в разі можливості використання);
- Галузеві видання;
- Обмін інформацією в рамках міжнародного військово-технічного співробітництва;
- Обмін інформацією в рамках міжвідомчої взаємодії;
- Інші загальнодоступні джерела інформації.

2.4. Результати ринкового дослідження документуються та затверджується замовником відповідним чином. Результати мають містити наступні складові:

- аналіз цінових пропозицій потенційних контрагентів;



- наявність / відсутність альтернативних постачальників;
- наявність / відсутність пропозицій до постачання предметів закупівель з технічними характеристиками, які відрізняються від вимог замовника, але можуть розглядатись у зв'язку з функціональною відповідністю потребам замовника.

Для прикладу є можливість використовувати методику «5 сил Портера» визначаючи: аналіз появи альтернативної продукції, аналіз появи нових постачальників, порівняння сил/впливу постачальника та замовника та рівень конкурентності.

При здійсненні ринкових досліджень для формування потреб та вимог до предметів закупівель необхідно досліджувати наступні питання:

- структура ринку;
- вплив постачальника та замовника;
- рівень конкурентності на ринку;
- аналіз можливості та факту появи альтернативної продукції;
- аналіз можливості появи нових учасників закупівель/постачальників.

Ринковий аналіз дає змогу відповісти на питання:

- досяжність мети в закупівлі враховуючи умови на ринку;
- коректність технічних вимог до предмету закупівлі;
- підхід (процедура) та умови процедури закупівлі, які необхідно застосувати;

- договірні умови, які необхідно передбачити.

2.5. Під час проведення ринкового дослідження замовником розсилаються відповідні запити на інформацію потенційним контрагентам, які повинні містити однакову для всіх суб'єктів інформацію, крім такої, що становить державну таємницю, яка відповідно надсилається шляхом обміну інформацією в рамках роботи Реєстру постачальників.

2.6. З метою проведення ринкових досліджень дозволяється залучення зовнішніх консультантів, в тому числі в рамках закупівлі відповідних послуг. Результати ринкових досліджень здійснених зовнішніми консультантами приймаються та затверджуються замовником аналогічно до порядку проведення досліджень власними силами.

2.7. Ринковий моніторинг та аналіз є обов'язковою складовою процесів формування потреби та вимог до предметів закупівель (товарів, робіт та послуг). Формування потреби повинно з одного боку відштовхуватись від спроможностей кінцевого замовника (ЗСУ), а з іншого знаходити відображення в реальній ситуації на ринку, аби потреба і її задоволення могли бути реалістичними, економічно обґрунтованими та сприятиме ефективному використанню ресурсів в майбутньому.

2.8. Важливим аспектом ринкових консультацій є отримання зворотного зв'язку від потенційних контрагентів (можливий формат опитування).



3

3. Інструменти вартості життєвого циклу

Рекомендується врахувати під час розробки методики визначення вартості життєвого циклу для державних замовників в сфері оборони, а також НПА рівня КМУ, наступні принципи та практики партнерів з країн-членів НАТО, адаптовані до умов України, а також рекомендації українських експертів:

3.1. За основу методики визначення вартості життєвого циклу для сектору оборони, яку повинно розробити Міністерство оборони України, необхідно брати Примірну методику визначення вартості життєвого циклу, затверджену Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства наказом № 1894 від 28.09.2020 року.

Примірна методика використовується як основа при розробці та впровадженні відповідного модулю в Системі публічних закупівель Prozorro.

Методика для сектору оборони повинна включати в себе особливості, притаманні сектору безпеки та оборони спираючись на досвід здійснення оборонних закупівель в країнах-членах НАТО.

3.2. Інструменти визначення вартості життєвого циклу використовуються у випадках, коли супутні витрати з експлуатації, використання, виведення з експлуатації та інші витрати, визначені в п.3.3, є значними в порівнянні з вартістю безпосередньо предмету

закупівлі. Перелік або порядок визначення категорій предметів закупівель, щодо яких необхідно застосовувати при ціноутворенні вартість життєвого циклу, визначаються державним замовником.

Калькуляція вартості життєвого циклу це складна економічна оцінка, що розкриває загальні витрати на предмет закупівлі протягом усього життєвого циклу.

Довідково:

Існують різні концепції оцінки витрат:

Вартість життєвого циклу (Life cycle cost) – включає всі прямі та непрямі витрати, пов'язані з предметом закупівлі, його експлуатацією та виведенням з експлуатації ;

Загальні витрати на володіння (Total ownership cost) – включають в себе вартість життєвого циклу та непрямі постійні пов'язані витрати (наприклад, адміністрування, експлуатація загальних приміщень, витрати на зберігання боєприпасів);



Повна вартість життя (Whole life cost) – включає в себе загальні витрати на володіння та непрямі постійні непов'язані між собою витрати (наприклад медичні послуги, забезпечення житлом персоналу, тощо). Така концепція зазвичай використовується при високому рівні собівартості.

3.3. Порядок та етапи визначення вартості життєвого циклу повинні бути передбачені у відповідній затвердженій Міністерством оборони України методиці, а також бути відображеними у відповідній тендерній/переговорній документації на останньому етапі – проведення процедури закупівлі.

3.4. Розрахунок вартості життєвого циклу може включати в себе:

- вартість предмету закупівлі (вартість придбання), в тому числі з вартістю доставки, встановлення та запуску в роботу;
- вартість експлуатації та обслуговування, в тому числі вартість запасних частин, витратних матеріалів, використання боєприпасів, поточних та капітальних ремонтних робіт;
- вартість енергоносіїв (електроенергії, нафтопродуктів, тощо), які необхідні при використанні предмету закупівлі;
- вартість інфраструктурного забезпечення використання та збереження предмету закупівлі (умови зберігання, складська інфраструктура, тощо);
- вартість залучення персоналу до обслуговування предмету закупівлі, в тому числі в частині підготовки/навчання персоналу;
- вартість виведення з експлуатації, в тому числі утилізації, відчуження, знищення, демілітаризації, тощо;
- вартість екологічних витрат, в тому числі екологічні податки та збори;
- врахування залишкової вартості предмету закупівлі після визначеного терміну експлуатації.

3.5. Розрахунок вартості життєвого циклу предмету закупівлі необхідно здійснювати на наступних етапах:

- передзакупівельні ринкові дослідження та моніторинг ринку з метою попереднього порівняння наявних пропозицій, застосування конкретних опцій методики визначення вартості життєвого циклу, які будуть актуальними в безпосередній закупівлі, визначення альтернативних пропозицій предмету закупівлі та максимально ефективного бюджетування;
- попередні дослідження в рамках розробки категорійних стратегій закупівель з вищезазначеною метою;
- проведення процедури закупівлі та оцінки найбільш економічно вигідної пропозиції серед учасників закупівлі;
- перерахунок вартості життєвого циклу після здійснення закупівлі з метою уточнення коректності, дотримання заявлених учасником/визначених замовником показників в т.ч. для подальшого застосування під час майбутніх закупівель.

Важливим аспектом розрахунку вартості життєвого циклу предмету закупівлі є наявність матеріалів для порівняння відповідних альтернативних пропозицій. Порівняння альтернатив має включатись до розрахунку вартості життєвого циклу.



3.6. Вартість життєвого циклу (ВЖЦ) обрховується за формулою:

ВЖЦ = вартість предмету закупівлі* + вартість експлуатації/обслуговування* + вартість виведення з експлуатації* + інші витрати*

*перелік витрат, які дозволено включати у розрахунок ВЖЦ визначений в п.3.4. даних рекомендацій.

Приклад 1: Вартість експлуатації предмету закупівлі на прикладі споживання пально-мастильних матеріалів (ПММ):

Вартість експлуатації = показник витрат ПММ згідно технічних характеристик (л/км) x одиниця виміру ВЖЦ (к-сть км пробігу який враховується при розрахунку ВЖЦ) x ціна ПММ (грн/л).

Приклад 2: Вартість придбання предмету закупівлі може включати в себе, крім ціни товару, й інші супутні витрати необхідні для початку експлуатації:

Вартість придбання = вартість товару + вартість доставки + вартість встановлення/пусконаладки+ вартість навчання персоналу.

3.7. Складові розрахунку вартості життєвого циклу на етапі закупівлі можуть застосовуватись як показники під час розрахунку приведеної ціни, так і включатись в специфікацію договору закупівлі в разі, якщо останнє передбачено в умовах тендерної/переговорної документації та відповідному проекті договору.

3.8. Розробку безпосередніх методик, аналіз даних, попередній розрахунок вартості життєвого циклу, надання пропозицій щодо складових, формули та підтвердження показників складових життєвого циклу, надання рекомендацій щодо вартості життєвого циклу для використання в тендерній/переговорній документації рекомендовано відокремлювати від функції безпосередньої роботи з контрагентами (оцінки пропозиції та кваліфікації).

Збір та обробка даних для визначення вартості життєвого циклу на різних етапах може здійснюватись в рамках різних опцій крос-функціональної взаємодії (закупівельна функція – фінансова функція та/або закупівельна функція – внутрішній замовник). Така взаємодія має бути чітко регламентована на рівні НПА замовника, в тому числі в частині прийняття остаточних рішень.

Крім того, повинна існувати централізована база даних з оцінки витрат, яка буде адмініструватися відповідним органом з оцінки вартості життєвого циклу.

Дані про вартість життєвого циклу не повинні становити таємниці (за винятком окремих технічних характеристик), тому повинні бути доступними, та використовуватись при прийнятті рішень щодо закупівель, а також в



процесі бюджетування на наступні фінансові періоди в т.ч. у форматі обґрунтування майбутніх витрат, які передбачені в життєвому циклі предметів закупівлі.

Для створення такого органу необхідна політична воля та розуміння вищим керівництвом необхідності обрахування ВЖЦ та використання таких розрахунків при прийнятті рішень.

Важливим аспектом запуску інструментів обрахунку вартості життєвого циклу для складних систем (в т.ч. ОВТ) є проведення внутрішнім замовником комплексу оцінки вартості життєвого циклу вже існуючих систем, що перебувають на озброєнні, та передання цієї інформації у відповідні закупівельні підрозділи для подальшого аналізу та використання в роботі.

3.9. Показники складових Вартості життєвого циклу отримуються, перераховуються, оцінюються та перевіряються замовником на підставі наступної інформації:

- цінова пропозиція учасника процедури закупівлі (розрахунок ВЖЦ на етапі оцінки пропозицій);
- показники технічної документації пропонуваного предмету закупівлі (технічні паспорти, сертифікати відповідності, протоколи випробувань, тощо);
- історичні дані про закупівлі та використання відповідних предметів закупівель, у разі існування релевантного досвіду використання, в т.ч. міжнародного;
- використання аналогічних предметів закупівель (в разі об'єктивної можливості порівняння аналогічних витрат);

- прогнозовані показники в разі управління не підтвердженими даними, які можуть отримуватись з інформації про аналогічні предмети закупівлі, моделювання потенційних витрат, інформації про використання аналогічних предметів іншими замовниками, тощо.

3.10. Джерелами отримання та підтвердження показників складових витрат вартості життєвого циклу можуть виступати:

- тендерні/переговорні пропозиції учасників закупівлі;
- матеріали ринкового моніторингу та досліджень згідно п.2.3 даних рекомендацій.

3.11. В разі неможливості визначення/прогнозування показника потенційної складової вартості життєвого циклу та/або в разі відсутності суттєвого впливу даного показника на загальну вартість, такий показник не враховується і не включається в формулу розрахунку ВЖЦ в тендерній/переговорній документації.



4. Проведення процедур закупівель у єдиного постачальника

Нормативно-правові документи щодо застосування процедури закупівлі у єдиного постачальника повинні передбачати:

4.1. Всі закупівлі, які носять стратегічний та/або неконкурентний характер повинні розпочинатись з розробки документованої закупівельної стратегії, яка має включати в себе обґрунтування проведення процедури, включно з умовами таємності та видом процедури, результати ринкових досліджень, аналіз потреби, з її обґрунтуванням та оцінку ризиків.

Даний документ слід робити публічним, крім окремих складових інформації, що може становити державну таємницю.

Стратегія також повинна включати в себе план-графік проведення закупівлі, враховуючи всі складові, необхідні для проведення процедури, та результат оцінки ризиків щодо постачання відповідної продукції / надання послуг.

Стратегії закупівель, та її складові, повинні відповідати вимогам підзаконних нормативно-правових актів, законодавству про оборонні закупівлі та відповідним політикам в сфері забезпечення та набуття спроможностей Збройних Сил України та інших військових формувань та іншим стратегічним документам у сфері оборони.

4.2. Умовами проведення неконкурентних процедур є надання вичерпного обґрунтування, зокрема:

- підтверджена відсутність альтернативного постачальника в Реєстрі постачальників;
- проведення моніторингу внутрішніх та зовнішніх ринків щодо пошуків альтернативних постачальників, які відсутні в Реєстрі;
- пояснення відсутності аналогів / еквівалентів та неможливості змінити технічні вимоги до предмету закупівлі, які могли б розширити перелік аналогічної продукції;
- в разі наявності – обґрунтування штучного обмеження конкуренції у випадках наявності альтернативних постачальників, яких немає можливості залучити через санкції / ембарго / економічні показники / законодавчі обмеження щодо суб'єктів господарювання / тощо;
- вичерпне обґрунтування визначення ціни відповідних товарів, робіт та послуг, включно з детальними розрахунками.

4.3. Рішення щодо застосування неконкурентної процедури та вибору єдиного постачальника має здійснюватись колегіальними органами згідно вимог Закону, положення про які затверджується відповідним чином. Не допускається конфлікт інтересів членами колегіальних органів відповідно до антикорупційного та закупівельного законодавства; Законом також передбачено існування міжвідом-



чої комісії з визначення доцільності здійснення закупівлі у єдиного постачальника в разі, якщо вартість закупівлі перевищує 200 тис. грн.

4.4. Визначення єдиного постачальника повинно здійснюватись шляхом підтвердження відповідного суб'єкта господарювання кваліфікаційним критеріям закупівлі:

- матеріально-технічна база;
- досвід аналогічних договорів;
- наявність кваліфікованого персоналу;
- фінансова спроможність;
- додаткові кваліфікаційні критерії згідно з частиною 2 статті 22 Закону (наявність учасника відбору в Реєстрі; відповідність вимогам державного замовника щодо захисту інформації, визначеним статтею 34 цього Закону; підтвердження учасником відбору можливості виконати вимоги до державного гарантування якості та безпечності поставок товарів, робіт і послуг оборонного призначення відповідно до статей 36 та 39 цього Закону; вимоги щодо систем менеджменту у відповідних сферах діяльності (менеджмент якості, екологічний менеджмент, менеджмент харчової безпеки, менеджмент інформаційної безпеки тощо) з обов'язковим посиланням на відповідні міжнародні та/або європейські стандарти та/або їх національні еквіваленти.)

А також:

- відповідність вимогам захисту класифікованої інформації;
- відповідність вимогам статті 17 Закону України «Про публічні закупівлі» (які визначають питання доброчесності учасника закупівлі: притягнення до відповідальності, заборгованість зі сплати податків

та зборів, виконання зобов'язань, конфлікт інтересів, тощо);

- не поширення дії санкцій на відповідного суб'єкта господарювання;
- інші вимоги відповідно до законодавства.

4.5. Запропонована продукція єдиного постачальника повинна відповідати технічним вимогам замовника, в тому числі в частині якості, кількості та строків поставок. Допускається зміна технічних характеристик предмету закупівлі виключно в сторону покращення його характеристик.

Зміна технічних вимог в бік їх погіршення чи залучення альтернативної продукції вимагає додаткових ринкових досліджень та застосування нової процедури закупівлі.

4.6. Інформування потенційних контрагентів здійснюється шляхом обміну інформацією через Реєстр постачальників (за наявності технічної можливості) з наданням відповідного доступу до планування, технічних вимог до предмету закупівлі і змін до них та кваліфікаційних критеріїв.

4.7. Передбачається повна відповідальність єдиного виконавця в частині залучення субпідрядників згідно з Законом

4.8. Рішення про вибір єдиного постачальника за закритими процедурами публікується на веб-сайті державного замовника в сфері оборони, крім випадків та окремих складових інформації, що становлять державну таємницю. Відповідна інформація повинна поширюватись через Реєстр постачальників.

Зацікавлені сторони повинні мати доступ до оскарження прийнятого рішення в судовому порядку відповідно до Закону



5

5. Ціноутворення при неконкурентних закупівлях

Нормативно-правові документи щодо порядку ціноутворення при неконкурентних закупівлях для потреб оборони повинні містити наступне:

5.1. Принципи та правила ціноутворення при неконкурентних закупівлях застосовуються у випадках закупівлі у єдиного постачальника за закритими закупівлями, а також в разі проведення Спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель за умови відсутності конкуренції згідно з Законом

5.2. Процес ціноутворення при закупівлі у єдиного постачальника повинен передбачати доступ замовника до його бухгалтерської та кошторисної документації та можливості проведення технічного аудиту в потенційного контрагента, що має бути узгоджено з постачальником;

5.3. В переговорній документації повинні бути визначені вимоги відповідності фінансової та бухгалтерської звітності контрагента потребам замовника з метою отримання можливості відповідної коректної перевірки розрахунку ціни;

5.4. Договори про закупівлі у єдиного постачальника повинні мати розширену специфікацію, яка має містити деталізацію складових

розрахунку ціни, включно з допустимими та недопустимими витратами. Зміни ціни, включно з рівнем прибутку, мають здійснюватись шляхом укладання додаткових угод, порядок та обов'язковість яких має бути передбачена у відповідних НПА та основному договорі. Звітування про виконання договору має здійснюватись щодо виконання всіх складових розрахунку ціни.

5.5. Розрахунок ціноутворення під час закупівлі повинен включати в себе прямі і непрямі витрати, експлуатаційні витрати, адміністративні витрати, витрати на дослідження та розробки, капітальні витрати, маркетингові дослідження, компенсації ризиків під час виконання контрактів та націнку (прибуток). **Контрагент повинен отримувати чистий прибуток виключно з показників компенсації ризиків та допустимого рівня прибутку.**

Загальна вартість предмету закупівлі = допустимі витрати + рівень допустимого прибутку (з урахуванням компенсації ризиків) x допустимі витрати.



5.6. Підлягають відповідній компенсації ризику та умови виконання контракту:

- дотримання строків постачання;
- дотримання технічних вимог предмету закупівлі;
- інноваційність предмету закупівлі;
- умови оплати;
- фінансові та валютні ризики;
- ризик простоїв виробництва.

5.7. Показники допустимого рівня прибутку при неконкурентних закупівлях переглядаються на рівні відповідних НПА щорічно.

5.8. Дослідивши досвід країн членів НАТО, пропонується наступний алгоритм визначення плаваючого рівня прибутку, який включає в себе базовий рівень прибутку та гнучкі показники збільшення та зменшення прибутку:

Базова норма прибутку становить 10%.

Рівень прибутку може збільшуватись при наявності наступних підстав:

Підстави заохочення:

У разі надання вітчизняним виробником замовнику плану розвитку виробництва строком не менше ніж на 3 роки із зобов'язанням такого виробника знизити ціну товарів, робіт і послуг оборонного призначення для подальших закупівель, рівень прибутку у складі ціни може бути збільшений державним замовником, але не більше, ніж на 5% відсотків до базової норми прибутку.

Довідково. В даному випадку слід звернути увагу на потребу в розробці та затвердженні на рівні Постанови Кабінету Міністрів України окремої методології для обчислення двох пов'язаних факторів: рівень зниження ціни товарів, робіт і послуг та невід'ємно пов'язане з цим збільшення рівня прибутку.

Підстави стимулювання:

У разі надання виробником замовнику плану з якості та дотримання його положень із відхиленням (розбіжністю), що не перевищує 20% (із детальним обґрунтуванням причин виникнення розбіжностей та впливу на вартість предмету постачання) рівень прибутку у складі ціни може бути збільшений державним замовником, але не більше, ніж на 5% відсотків до базової норми прибутку.

У разі перевищення показників якості предметів постачання, обумовлених у контракті без зміни вартості предметів постачання внаслідок удосконалення технологій та/або виробничого процесу, інформація про що не була доступна на момент укладання контракту, а також у випадку, якщо витрати на дослідження та розробки не були включені до допустимих витрат за контрактом, рівень прибутку у складі ціни може бути збільшений державним замовником, але не більше, ніж на 5% відсотків до базової норми прибутку.

Компенсація ризиків:

У разі надання виробником замовнику деталізованої карти ризиків за кожною зі складових допустимих витрат, та у разі настання ризиків, рівень прибутку може бути відкоригований у межах 25% від базової норми прибутку;

Рівень прибутку може бути зменшений у наступних випадках:



У разі невиконання умов договору щодо термінів постачання продукції (предметів постачання) за винятком підстав, наданих у карті ризиків та за умов вжиття заходів, передбачених для мінімізації таких ризиків, визначених у плані якості та/або інших документах, наданих виробником, рівень прибутку може бути зменшений замовником у межах 25% від базової норми прибутку;

У разі невиконання умов договору щодо якості предметів постачання, визначених у контракті, та виявлених при прийомці та/або у ході експлуатації замовник може зменшити рівень прибутку:

- у межах 25% від базової норми прибутку у випадку, якщо кошти за контрактом не були сплачені на день виявлення такої невідповідності якості предметів постачання вимогам, передбаченим в договорі;
- у межах 35% від базової норми прибутку для подальших закупівель у того ж виробника до ліквідації дефектів якості та виконання всіх необхідних гарантійних умов за кошт виробника;

Сумарний прибуток не може перевищувати 25%

Ця рекомендація пов'язана із тим, що необхідно зафіксувати компромісний показник, що враховує інтереси всіх сторін і забезпечує варіативність та обґрунтованість (і поступовість) досягнення такого рівня, дає можливість розвиватися оборонній промисловості та підвищує шанси сил безпеки і оборони отримувати якісніший товар вчасно. Слід зауважити, що разом із допустимим рівнем прибутку зростають і ризики корупції, саме тому політики та діяльність замовників щодо визначення рівня прибутку мають бути максимально прозорими та документуватися.

В разі застосування фіксованого, а не плаваючого показника рівня прибутку при здійсненні відповідних неконкурентних закупівель, регулятор зобов'язаний надати вичерпне обґрунтування визначення відповідного показника допустимого прибутку, в тому числі на основі аналітичних даних, розрахунків та визначених методик.

5.9. Контроль за ціноутворенням здійснюється окремим внутрішнім або відокремленим підрозділом замовника. Положення про підрозділ та порядок здійснення контролю затверджується відповідним чином на рівні нормативно-правових документів. Порядок контролю передбачає можливість залучення зовнішніх аудиторів та/або бухгалтерів для здійснення відповідного контролю.

ПІДСУМКИ ТА ВИСНОВКИ

Низка проведених експертних обговорень охопила важливе, але не вичерпне коло питань та проблем в сфері оборонних закупівель. Для їх вирішення немає простих шляхів та простих відповідей, оскільки реформа оборонних закупівель потребує зміни управлінської культури на всіх рівнях та етапах - від найвищого законодавчого до найнижчого виконавчого, від планування до безпосередньо закупівель. Декілька ключових питань, такі як управління ризиками, управління інформацією, що містить державну таємницю, управління якістю та оборонні інновації будуть розглянуті в ході наступних обговорень.

Головною метою таких заходів є формування спільного бачення, яким чином і що змінювати в системі оборонних закупівель. Досвід важливих трансформацій у цій сфері впродовж останніх кількох років засвідчує,

що без широкої дискусії причетних до цього процесу відповідальних органів влади з громадянським суспільством та експертним середовищем виникають конфлікти інтересів, що уповільнюють поступ реформи.

Ми висловлюємо вдячність всім партнерам, що ділилися своїм досвідом та допомагали отримати та узагальнити важливий для нас досвід та кращі практики країн-членів НАТО та закликаємо відповідальні органи виконавчої влади активно використовувати ці напрацювання у своїй роботі.

Зі свого боку Проєкт реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії готовий надавати всебічну допомогу зацікавленим сторонам та представникам різних гілок та рівнів влади для прискорення позитивних змін в сфері оборонних закупівель.

ОБОРОННИХ

**Проект реформи
оборонних закупівель
за підтримки
Міністерства оборони
Великої Британії**

Контакти

вул. Левандовська (Аніщенка) 3-а, оф. 202/5
01010, м. Київ, Україна
тел. +38 093 462 82 70
електронна адреса: a.pereverziev@gmail.com