

УДК 399.187:338.242+ 681

ЛЕОНОВ Б.Д., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник Українського науково-дослідного
інституту спеціальної техніки та судових експертиз СБУ,
СВТУШЕНКО Є.В., провідний спеціаліст Українського науково-дослідного інституту
спеціальної техніки та судових експертиз СБУ

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В ЕЛЕКТРОННІЙ СИСТЕМІ “PROZORRO” ЗА СТАНДАРТАМИ ЄС

Анотація. У статті висвітлено організацію і проблеми, що виникають у відомствах, підприємствах та установах бюджетної сфери власності під час проведення публічних закупівель в системі електронних закупівель “ProZorro” за участю іноземних виробників, а також шляхи вирішення цих проблем.

Ключові слова: “ProZorro”, публічні закупівлі, система електронних закупівель, іноземні виробники, зовнішньоекономічна діяльність.

Аннотация. В статье освещены организация и проблемы, возникающие в ведомствах, предприятиях и учреждениях бюджетной собственности во время проведения публичных закупок в системе электронных закупок “ProZorro” при участии иностранных производителей, а также пути решения этих проблем.

Ключевые слова: “ProZorro”, публичные закупки, система электронных закупок, иностранный производитель, внешнеэкономическая деятельность.

Summary. The article is indicating issues of organization and the problems arising in the departments, enterprises and institutions of public sector property during public procurement using e-procurement system “ProZorro” with foreign manufacturers, as well as solutions for those problems.

Keywords: “ProZorro”, public procurement, e-procurement system, foreign manufacturers, foreign economic activity.

Постановка проблеми. Ринки державних закупівель Європейського союзу та України вкрай цікаві для бізнесу. Однак, через ряд обмежень європейський бізнес практично не бере участі в державних закупівлях України, у той же час, український бізнес фактично не має можливості прямої участі в державних закупівлях ЄС. Тому наступним напрямом розвитку державних закупівель є інтеграція з аналогічними системами ЄС. У сегменті технічного регулювання Україна за планом імплементації регламентів, гармонізованих з ЄС, до кінця 2016 року повинна підписати перші договори про взаємне визнання системи оцінки якості між Україною та Європою. Це означатиме, що українські підприємства зможуть без додаткової сертифікації поставляти свою продукцію в Європу, а європейські компанії у зворотному напрямку ввозити свої товари. Таким чином, проведення реформи державних закупівель зі створення на ринку України конкурентного середовища між резидентами та нерезидентами є актуальним питанням.

Побудова нової системи державних закупівель “ProZorro” розпочалась з вирішення питання по спрощення доступу бізнесу та іноземних компаній-виробників до тендерів (допорогової закупівлі) для збільшення конкуренції та прозорості. Підтримкою реформи займалися міжнародні організації Western NIS Enterprise Fund, USA ID, Європейський банк реконструкції та розвитку, Британський департамент міжнародного розвитку та

Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини. Головні розробники електронної системи “ProZorro” (Нефьодов М.Є., Стародубцев О.Є., Находа О.І.; Шимків Д.А., Нестуля В.О.) у своїх дослідженнях [1] висвітлюють спільну роботу з європейськими експертами у проекті “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС” в контексті підготовки законопроекту “Про публічні закупівлі”.

Метою статті є вдосконалення організаційно-правових засад проведення електронних процедур закупівель із участю у торгах іноземних компаній-виробників для економії бюджетних коштів, створення на ринку України конкурентного середовища та спрощення податкового та митного законодавства.

Виклад основного матеріалу. У лютому 2015 року пілотний проект системи електронних державних закупівель “ProZorro” повинен був зробити закупівлі відкритими, прозорими і доступними для всіх форм учасників, у тому числі спростити механізм доступу учасників-нерезидентів у публічних процедурах.

Електронна система закупівлі може проводити допорогові і надпорогові процедури закупівлі. Закупівлі товарів та послуг на суму до 200 тис. грн, а робіт – до 1,5 млн. грн., вважаються допороговими, які регламентуються тільки внутрішнім регламентом роботи системи, технічними обмеженнями та вимогами замовника. Все, що вище цієї суми, переходить у розряд надпорогові закупівлі, які регулюються умовами Закону України “Про публічні закупівлі” від 25.12.15 р. № 922-VIII [2]. Надпорогові закупівлі мають такі процедури: відкриті торги, які вважаються єдиною конкурентною процедурою, переговорну процедуру закупівлі і конкурентний діалог.

Відповідно до цього Закону з 1 квітня 2016 року до системи були підключені близько 500 державних підприємств та всі центральні органи виконавчої влади, які почали проводити закупівлі виключно за допомогою системи “ProZorro”, а починаючи з 1 серпня, до системи “ProZorro” приєдналися усі державні підприємства, установи, організації та їх об’єднання.

Законом передбачено, що вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої цим Законом. Замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників.

Замовник застосовує одну з процедур закупівель (відкриті торги, конкурентний діалог або переговорну процедуру закупівлі) для визначення учасника-переможця. До початку оголошення процедури закупівлі замовник готує тендерну документацію в якій визначає порядок оформлення тендерної пропозиції, надання документального підтвердження за кваліфікаційними критеріям і вимогами, а також проект договору для поставки (виконання) товару (послуг). Основні умови щодо змісту тендерної документації викладені у статті 22 Закону [2].

Модель електронної системи закупівель побудована на централізації всіх закупівель, які відбуваються на авторизованих електронних майданчиках, при цьому результати проведених процедур закупівель відображаються на єдиній електронній платформі “ProZorro”.

З появою системи “ProZorro” кожен громадянин може побачити укладені договори, а також і допорогові закупівлі. До цього державні установи укладали прямі договори, які ніде не оприлюднювалися. Авторизовані електронні майданчики дозволяють отримати будь-кому інформацію у вільному доступі щодо початої і проведеної закупівлі, результати аукціону, які пропозиції прийняті та відхилені (з обґрунтуванням),

інформацію про переможця закупівлі та інші дані. Також завдяки модулю бізнес-аналітики “<http://bi.prozorro.org>” можна відслідковувати результати тендерів за замовниками, постачальниками, а також в розрізі регіонів.

Розміщення інформації в електронній системі закупівель здійснюється замовником шляхом її внесення та заповнення в електронному вигляді через автоматизоване робоче місце замовника. Оприлюднення інформації на веб-порталі здійснюється електронною системою закупівель.

Замовник для отримання доступу до автоматизованого робочого місця безоплатно проходить реєстрацію на авторизованому електронному майданчику або веб-порталі шляхом здійснення одного із способів ідентифікації/авторизації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.16 р. № 166 “Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків” [3].

Розкриття тендерних пропозицій з інформацією та документами, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, та інформацією і документами, що містять технічний опис предмета закупівлі, здійснюється автоматично електронною системою закупівель відразу після закінчення електронного аукціону. Перед початком електронного аукціону автоматично розкривається інформація про ціни тендерних пропозицій.

Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону.

Замовник приймає рішення про намір укласти договір про закупівлю з переможцем процедури закупівлі, який надав найбільш економічно вигідну пропозицію, у зв’язку з цим тендерна пропозиція, запропонована нерезидентом (іноземна компанія-виробник) може розглядатися як економічно вигідна.

Суб’єкт зовнішньоекономічної діяльності (замовник) має право укладати будь-які види зовнішньоекономічних договорів (контрактів), крім тих, що обмежено вимогами чинного законодавства України.

Договір (контракт) укладається суб’єктом зовнішньоекономічної діяльності або його представником за типовою формою, що встановлено Положенням про форму зовнішньоекономічних договорів (контрактів), затвердженим наказом Мінекомрозвитку України від 06.09.01 р. № 201.

Відповідно до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” повноваження представника на укладення зовнішньоекономічного договору (контракту) може впливати з доручення, статутних документів, договорів та інших підстав, які не суперечать цьому Закону [5].

У більшості випадків виробник-нерезидент вимагає попередню оплату для реєстрації замовлення та подальшого виготовлення (виконання) товару (послуг). Чинне законодавство дозволяє розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів у договорах про закупівлю товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти передбачати (відповідно до рішення головного розпорядника бюджетних коштів) попередню оплату товарів, робіт і послуг на строк не більше 3 (трьох) місяців, у нерезидентів України, якщо вони не виробляються (не надаються) в Україні. При цьому постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.14 р. № 117 “Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти” передбачено попередню оплату не більше одного року [6].

Вимоги щодо Типових платіжних умов зовнішньоекономічних договорів (контрактів) викладено у постанові Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 21.06.95 р. № 444 “Про типові платіжні умови зовнішньоекономічних договорів (контрактів) і типові форми захисних застережень до зовнішньоекономічних договорів (контрактів), які передбачають розрахунки в іноземній валюті”. Ця постанова містить рекомендації при проведенні розрахунків за зовнішньоекономічними договорами (контрактами) застосовувати документарне інкасо або документарний акредитив [7].

Документарне інкасо – форма розрахунків, за якою банк інкасує суму, яку має заплатити покупець продавцю проти надання відповідних документів. Банк виконує функції агента за грошовими розрахунками між експортером та імпортером. Він надає імпортеру, за вказівкою експортера/банку, документи про відвантаження товару/послуг, та інкасує проти цих документів належну суму, або отримує акцептований вексель.

При розрахунках у формі інкасо відповідальність банків обмежується переданням і оформленням документів проти оплати чи акцептування векселя.

На відміну від документарного акредитива, де банки несуть зобов’язання здійснити платіж, при розрахунках у формі інкасо вони не зобов’язані платити самі, якщо покупець не виконує, чи не в змозі виконати свої зобов’язання щодо оплати.

Документарний акредитив – це безвідкличне зобов’язання банку-емітента здійснити платіж проти належного представлення бенефіціаром (експортером, продавцем) документів.

Оскільки при виконанні зобов’язань з інкасо при відвантаженні чи наданні послуг оплата постачальнику не гарантується, доцільно використовувати документарне інкасо тільки у таких випадках:

- продавець (експортер) і покупець (імпортер) довіряють один одному;
- бажання платити і кредитоспроможність покупця не викликають сумніву;
- політична, економічна і правова атмосфера в країні імпортера є стабільною;
- міжнародні платіжні операції країни імпортера не обмежуються.

Основним нормативним актом, що регулює порядок проведення розрахунків у іноземній валюті між резидентами та нерезидентами України є Закон України “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті” [8].

Стаття 2 цього Закону визначає, що імпортні операції резидентів, які здійснюються на умовах відстрочення поставки (фактичного проведення попередньої оплати), у разі, якщо таке відстрочення перевищує 180 календарних днів з моменту здійснення авансового платежу або виставлення векселя на користь постачальника продукції (робіт, послуг), що імпортується, потребують висновку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері економічного розвитку [8].

Одночасно при застосуванні розрахунків щодо імпортних операцій резидентів у формі документарного акредитиву строк починає діяти з моменту здійснення уповноваженим банком платежу на користь нерезидента.

Порушення резидентами строків у 180 календарних днів або інших, що встановлені НБУ, тягне за собою фінансову відповідальність (штрафні санкції – пеня) за кожний день прострочення у розмірі 0,3 % суми неоподержаної виручки (вартості недопоставленого товару) в іноземній валюті, перерахованої у грошову одиницю України за валютним курсом НБУ на день виникнення заборгованості. Загальний розмір нарахованої пені не може перевищувати суми неоподержаної виручки (вартості недопоставленого товару).

Висновок стосовно віднесення операцій резидента до поставки складних технічних виробів і товарів спеціального призначення, та продовження встановлених строків (далі – Висновок) видається Мінекономрозвитку.

Про видачу висновку Мінекономрозвитку резидент інформує протягом п'яти робочих днів з дати його видачі Національний банк та Державну фіскальну службу.

Постанова Національного банку України від 30.12.03 р. № 597 “Про переказування коштів у національній та іноземній валюті на користь нерезидентів за деякими операціями” забороняє уповноваженим банкам здійснювати авансові платежі (попередню оплату) в іноземній валюті за імпортом товару за зовнішньоекономічним договором (контрактом), загальна вартість якого перевищує 50 000 доларів США (або еквівалент цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, установленим НБУ на день укладення договору), якщо НБУ повідомлено уповноважений банк про не підтвердження можливості здійснення цих платежів. Підтверджені платежі виконуються не раніше четвертого операційного дня з дня подання уповноваженим банком інформації про ці платежі в реєстрі [9].

Уповноважені банки для погодження з НБУ зазначених платежів зобов'язані формувати відповідний реєстр, який подається до НБУ засобами електронної пошти разом з копіями документів (у сканованому вигляді), які є підставою для здійснення цих операцій.

Відповідно до постанови Національного банку України від 30.12.03 р. № 597 “Про переказування коштів у національній та іноземній валюті на користь нерезидентів за деякими операціями” пакет документів, що подається до НБУ для підтвердження можливості як купівлі, так і перерахування іноземної валюти, має також містити довідку Державної фіскальної служби України про відсутність у резидента заборгованості з податків, зборів, платежів та в передбачених постановою Правління НБУ, випадках – відповідний акт цінової експертизи (погодження) [10].

Не потребує включення до реєстру для подання до НБУ інформація про переказ коштів, що здійснюється виключно за рахунок іноземної валюти, купленої з дотриманням вимог підпункту 2 постанови НБУ [9].

Одночасно з умовами придбання/перерахування валютних коштів за зовнішньоекономічними контрактами НБУ встановлює вимоги щодо граничних термінів використання/оплати або продажу придбаних для потреб клієнта-резидента валютних коштів. Клієнт-резидент зобов'язаний використати придбану іноземну валюту, що куплена у встановленому порядку через суб'єкта ринку, не пізніше ніж за 10 робочих днів після дня її зарахування на його поточний рахунок на потреби, зазначені в заяві про купівлю іноземної валюти (за умови, якщо придбання валюти не проводилось для покриття акредитива) [11].

У разі невиконання клієнтами-резидентами зазначених вимог вони зобов'язані відповідно до законодавства продати протягом 5 робочих днів куплену іноземну валюту. При цьому позитивна курсова різниця, що може виникнути за такою операцією, щокварталу перераховується до Державного бюджету України, а збільшена курсова різниця відноситься до негативного результату господарської діяльності резидента [8].

Висновки.

За результатами аналізу законодавчих актів у сфері публічних закупівель необхідно констатувати відсутність законних підстав та відповідно технічних можливостей для електронних переговорів в системі “ProZorro” у разі застосування переговорної процедури закупівлі або конкурентного діалогу за участю іноземних компаній-виробників. Під час виконання зовнішньоекономічного контракту виникає

низка ризиків, які пов’язані з дотриманням умов нерезидента у разі придбання високоточного та аналітичного обладнання, що потребує запрошення фахівця постачальника для проведення пусконаладжувальних робіт та навчання персоналу, а витрати на проїзд фахівця-виробника сплачуватимуться за рахунок замовника. Перегляд ціни після визначення переможця у бік збільшення або зменшення за умовами контракту можливий на розсуд постачальника-нерезидента без повідомлення замовника. При цьому постачальник-нерезидент залишає за собою право розпочати процес поставки до закінчення строку дії контракту.

Оскільки витрати щодо розмитнення товару та отримання різних дозвільних документів здійснюються за рахунок коштів, не запланованих річним планом закупівель для сплати цих платежів, оплата проводиться на підставі різних документів та за різними кодами економічної класифікації видатків бюджету, які також не передбачені кошторисними призначеннями та потребують перерозподілу. Зазначене може призвести до збільшення витрат коштів державного бюджету, що вважатиметься економічно не обґрунтованим.

Враховуючи викладене, вважаємо, що подальша модернізація української системи державних закупівель сприятиме:

поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні за результатами підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;

забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендеру на державні закупівлі;

удосконаленню системи управління державними фінансами, у тому числі зменшенню надмірного витрачання державних коштів;

зміцненню позиції України на міжнародному рівні завдяки виконанню міжнародних зобов’язань (особливо перед міжнародними торговими партнерами, донорами та кредиторами);

підвищенню конкурентоспроможності і експортного потенціалу українських підприємств на міжнародних ринках, як результат відповідності сучасним вимогам щодо державних контрактів.

Використана література

1. Система “ProZorro” готова до повного переведення держзакупівель в електронний формат. – Режим доступу: <http://www.bugalter.com.ua/zakupivli-za-derzhkoshty>

2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.15 р. № 922-VIII. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

3. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.16 р. № 166. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

4. Про затвердження Положення про форму зовнішньоекономічних договорів (контрактів): наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) від 06.09.01 р. № 201. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

5. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.91 р. № 959-XII. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

6. Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.14 р. №117. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

7. Про типові платіжні умови зовнішньоекономічних договорів (контрактів) і типові форми захисних застережень до зовнішньоекономічних договорів (контрактів), які передбачають розрахунки в іноземній валюті: постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 21.06.95 р. № 444. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

8. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті: Закон України від 23.09.94 р. № 185/94. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Про особливості здійснення деяких видів валютних операцій : постанова Національного банку України від 23.02.15 р. № 124. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

10. Про переказування коштів у національній та іноземній валюті на користь нерезидентів за деякими операціями: постанова Національного банку України від 30.12.03 р. № 597. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

11. Про затвердження нормативно-правових актів Національного банку України : постанова Національного банку України від 10.08.05 р. №281. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

12. Про затвердження Порядку продовження строків розрахунків за зовнішньоекономічними операціями : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.07 р. № 1409. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~