



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

від 15 липня 2024 року

Протокол № 194

Р І Ш Е Н Н Я

Про Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку на тему:

«Постзаконодавчий контроль у сфері дотримання вимог наявності місцевої складової (локалізації) в публічних закупівлях»

Заслухавши інформацію заступника Голови Комітету Кисилевського Д.Д. про Рекомендації слухань у Комітеті з питань економічного розвитку на тему: «Постзаконодавчий контроль у сфері дотримання вимог наявності місцевої складової (локалізації) в публічних закупівлях», які відбулися 07 червня 2024 року, а також з метою вирішення організаційних питань щодо забезпечення їх виконання, беручи до уваги положення пункту 2 частини першої статті 15, пунктів 1, 3 частини першої статті 49, частини п'ятої статті 50, частини другої статті 52 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»,

КОМІТЕТ ВИРІШИВ:

1. Схвалити Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку на тему: «Постзаконодавчий контроль у сфері дотримання вимог наявності місцевої складової (локалізації) в публічних закупівлях».

2. Направити Рекомендації Голові Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Антимонопольному комітету України, Міністерству економіки України, Рахунковій палаті, Державній аудиторській службі України, Державній казначейській службі України та іншим зацікавленим сторонам для розгляду та забезпечення їх реалізації на постійній основі.

3. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Комітету Кисилевського Д.Д.

ГОЛОВА КОМІТЕТУ

Д. НАТАЛУХА

РЕКОМЕНДАЦІЇ

слухань у Комітеті Верховної Ради України
з питань економічного розвитку на тему:
"Постзаконодавчий контроль у сфері дотримання вимог наявності місцевої
складової (локалізації) в публічних закупівлях"

У Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку 07 червня 2024 року за сприяння та підтримки Вестмінстерській фундації за демократію та Програми USAID "РАДА: наступне покоління" відбулися слухання на тему "Постзаконодавчий контроль у сфері дотримання вимог наявності місцевої складової (локалізації) в публічних закупівлях" (далі – слухання).

У заході взяли участь народні депутати України, представники Міністерства економіки України, Антимонопольного комітету України, Державної аудиторської служби України, Федерації роботодавців України, національних галузевих асоціацій виробників, а також окремі експерти з питань промислової політики та публічних закупівель.

На слуханнях у Комітеті були презентована та заслухана інформація:

заступника Голови Комітету з питань економічного розвитку Кисилевського Д.Д. щодо практичного застосування та виконання законодавства у сфері публічних закупівель із дотримання вимог щодо ступеня локалізації (далі – закупівлі з локалізацією), зокрема випадків маніпулювання та недотримання норм Закону "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості" (далі – Закон); недоліків Закону, відсутності достатніх повноважень Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ) і Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) в питаннях розгляду скарг і порушень закупівель із дотримання вимог локалізації, необхідності розширення переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженням ступенем локалізації виробництва (далі – товари з локалізацією) та запровадження в Україні "Державного реєстру виробників товарів", в якому містилася також інформація про виробників товарів для закупівель із дотримання вимог локалізації; вдосконалення електронної системи публічних закупівель та встановлення відповідної відповідальності за порушення таких закупівель;

експерта Вестмінстерської фундації за демократію Іванова Є.І. – "Узагальнення результатів дослідження оцінки ефективності застосування положень Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості" за підтримки Вестмінстерської фундації за демократію та Програми USAID "РАДА: наступне покоління";

керівника аналітичного центру "CMD – Ukraine", радника Комітету з питань економічного розвитку Гужви І.Ю. – "Про результати моніторингу закупівель товарів з локалізацією через систему "Prozorro";

заступниці Міністра економіки України Бігун Н.В. щодо стану реалізації Закону та подальшого вдосконалення його механізмів;

Голови АМКУ Кириленка П.О., заступника Голови ДАСУ Шкуропата О.Г. щодо контролю за закупівлями з вимогами щодо локалізації;

представників Федерації роботодавців України, національних галузевих асоціацій виробників, експертів з питань промислової політики та публічних закупівель щодо досвіду участі у закупівлях з локалізацією, розширення сфери дії вимог локалізації на товарні групи інших галузей промисловості та аналізу застосування законодавства у зазначені сфері.

Учасники слухань відзначають наступне.

Результати узагальнення даних, одержаних шляхом запиту на інформацію від підприємств та організацій, які беруть участь у закупівлях з локалізацією, а також органів державної влади, які здійснюють нагляд і контроль у цій сфері, під час постзаконодавчого контролю у сфері дотримання вимог наявності місцевої складової (локалізації) в публічних закупівлях (далі – постзаконодавчий контроль) засвідчують, що механізми, які передбачені Законом за період його дії почали давати позитивні соціально-економічні ефекти у вигляді збільшення обсягів вітчизняного виробництва для задоволення попиту публічного сектора, створення нових робочих місць та формування у приватного бізнесу планів щодо подальшої модернізації і масштабування виробництва. Поряд з цим виявлені окремі недоліки в практичній реалізації вимог Закону та підзаконних нормативно-правових актів, що знижує ефективність використання передбачених механізмів у закупівлях з локалізацією, що перешкоджає досягненню поставлених у Законі цілей щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості.

Зокрема, третина опитаних підприємств – постачальників товарів з локалізацією при здійсненні публічних закупівель засвідчили позитивний вплив Закону на їх господарську діяльність та близько чверті вказали на те, що він сформував у них стимули до розширення і модернізації виробництва. П'ята частина опитаних організацій та підприємств – замовників товарів з локалізацією при здійсненні публічних закупівель засвідчили, що почали купляти більше вітчизняної продукції з числа тих товарів, до яких застосовуються вимоги дотримання відповідного ступеню локалізації, третина ж опитаних респондентів цієї групи заявила, що у їхній практиці частка імпортової продукції у товарах з локалізацією зменшилась.

Водночас, опрацьована інформація під час постзаконодавчого контролю, зокрема, що надійшла від підприємств – постачальників товарів з локалізацією при здійсненні публічних закупівель, надала можливість виокремити найбільш значущі проблеми й перешкоди на шляху реалізації Закону на практиці, а саме:

методологія розрахунку частки місцевої складової у кінцевій ціні продукції дає можливість безпідставно завищувати рівень показників ступеню локалізації шляхом маніпуляцій з транспортно-логістичними, маркетинговими, адміністративними й іншими поза-виробничими витратами у собівартості продукції, за рахунок чого навіть товар, що повністю вироблений за кордоном, іноді може формально відповідати вимогам закупівлі з локалізацією;

неналежне адміністрування Переліку товарів з підтвердженим ступенем локалізації виробництва (далі – Перелік), внаслідок чого: внесені показники ступеню локалізації не в повній мірі відповідають дійсності; суб'єкти господарювання, які не є виробниками товарів з локалізацією, всупереч законодавству вносять до Переліку інформацію про продукцію, яку не виробляють; неможливо внести зміни про ступінь локалізації до завершення календарного року; наявність товарів у Переліку не звільняє постачальника від необхідності додатково підтверджувати їх ступінь локалізації при подачі тендерної документації для участі в публічних закупівлях;

відсутність та/або обмеженість доступу до інформації про плани закупівель з локалізацією і відсутність середньо- та довгострокових планів закупівель зі сторони замовників товарів з локалізацією ускладнюють потенційним постачальникам планування виробничих процесів для покриття публічного попиту та призводять до зриву їх участі у відповідних тендерах.

Інформація, отримана під час постзаконодавчого контролю від замовників товарів з локалізацією, дала можливість виявити наступні проблеми у питаннях втілення механізму дотримання вимог до закупівель з локалізацією на практиці:

відсутність унормованого конкретного переліку документації, яка повинна вимагатися замовником при оголошенні публічної закупівлі такого товару;

наявність додаткових бюрократичних бар'єрів, що обмежує доступ потенційних учасників до тендерів і тим самим ускладнює своєчасне задоволення попиту на відповідні товари;

неналежна інформаційно-консультативної підтримка учасників закупівель товарів з локалізацією зі сторони Уповноваженого органу у сфері публічних закупівель (яким виступає Міністерство економіки України) щодо роз'яснення організаційних та процедурних аспектів проведення тендерів у цій сфері.

ДАСУ як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю та здійснює моніторинг процедур і фінансовий контроль за сферою публічних закупівель (зокрема товарів, щодо яких встановлені вимоги щодо локалізації), в рамках постзаконодавчого контролю надала інформацію про наявні перешкоди, які стоять перед нею під час реалізації своїх контрольних функцій у сфері публічних закупівель. Зокрема, ключовою перешкодою вказано відсутність чітких та вичерпних вимог у законодавстві щодо обов'язкового зазначення в тендерній документації підтвердження ступеня локалізації. Як наслідок, орган державного фінансового контролю не може надати правову оцінку діям замовника як порушенню вимог Закону, оскільки неможливо виявити ознаки невідповідності тендерної пропозиції учасника та/або переможця процедури закупівлі вимогам щодо локалізації товару, якщо замовник ці вимоги попередньо не визначає.

Водночас АМКУ, як уповноважений орган з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель звертає увагу на проблему формального характеру декларування у Переліку ступеня локалізації виробництва, що не підтверджується об'єктивними даними. Це може призводити і призводить до зазначення недостовірної інформації щодо дотримання закупівлі з локалізацією, що, зокрема, з'ясовується при розгляді відповідних скарг. Разом з цим, АМКУ звертає увагу на практичну неможливість у багатьох випадках перевіряти інформацію, яку декларують в Переліку, в частині підтвердження рівня локалізації виробництва товару на етапі розгляду скарг.

Серед іншого, постзаконодавчий контроль дав можливість виявити значний запит зі сторони вітчизняних виробників товарів щодо розширення сфери дії закупівлі з локалізації на товарні групи інших галузей промисловості. Такий запит надійшов, зокрема, від виробників ліфтів, дизельних насосних станцій, екскаваторів-навантажувачів, виробів з металів (драбин, стрем'янок, риштування тощо), електричних кабелів, проводів та шнурів, оптоволоконних та радіочастотних кабелів, продукції легкої промисловості.

Результати опитування зазначених учасників закупівель під час постзаконодавчого контролю були також підтверджені і конкретизовані даними, одержаними аналітичним центром "CMD – Ukraine" в рамках моніторингу публічних закупівель товарів з локалізацією через "Prozorro". Аналіз 5172 публічних закупівель (відбулися протягом серпня 2023 – квітня 2024 років) продукції, що підпадає під вимоги локалізації, на загальну суму 39,8 млрд грн, дав можливість виявити, що 2054 (або близько 39,7%) з них відбулися з порушенням законодавства у сфері публічних закупівель із дотримання вимог щодо ступеня локалізації. Так, у період з січня по квітень 2024 р. відповідна кількість закупівель склала всього 1216, з яких у 368 – виявлені ознаки порушень.

Із загальної кількості порушень – 83% припадають на закупівлі вітчизняної продукції, в ході яких мали місце такі процедурні порушення, як відсутність зі сторони замовника вимог до постачальника надати необхідні документи, які підтверджують наявний рівень ступеня локалізації, та/або ненадання постачальником фактичної калькуляції відповідних витрат. У решті 17% випадків мали місце випадки закупівлі товарів, які не відповідають встановленим законодавством критеріям локалізації. Такі випадки охоплюють закупівлі товарів, не включених до Переліку, а також тих, які включені до нього у спосіб, коли товар (зазвичай імпортований) до Переліку вноситься безпосередньо не виробником і при цьому вказується фіктивний рівень локалізації.

З метою визначення шляхів вирішення окреслених проблем та реформування цієї сфери учасники слухань **р е к о м е н д у ю т ь**:

1. Комітету з питань економічного розвитку:

1.1. розробити проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та інших законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів здійснення у сфері публічних закупівель із дотримання вимог щодо ступеня локалізації та посилення відповідальності, у разі їх не виконання з наступним внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням, передбачивши в ньому:

інтеграцію вимог дотримання закупівель з локалізації під час здійснення усіх етапів закупівлі: оголошення закупівель; тендерна документація; порядок подання тендерних пропозицій; розгляд та оцінка тендерних пропозицій; підстави відмови в участі; відхилення пропозицій; нікчемність договору про закупівлю інформування; відповідальність уповноважених осіб; моніторинг; контроль, тощо.

надання Державній казначейській службі України права блокувати оплати у договорах про закупівлю з локалізацією при наявності висновків ДАСУ щодо порушення вимог законодавства з дотримання локалізації;

розширення випадків визнання нікчемності договору про закупівлю у разі недотримання вимог локалізації;

посилення повноважень ДАСУ у рамках моніторингу закупівлі, зокрема надання права на початок моніторингу закупівлі, якщо вона пройшла без дотримання вимог локалізації; якщо ступень локалізації не відповідає вимогам законодавства; права доступу до Переліку, включно з первинним пакетом документів та видання висновку щодо виключення товару із Переліку;

посилення ролі Міністерства економіки України у контролі за відповідністю фактичного ступеня локалізації заявленому у Переліку передбачивши, що у разі невідповідності ступеня локалізації або якщо товар внесений безпосередньо не виробником товару, Мінекономіки отримує право виключати такий товар з Переліку;

запровадження вимоги публічних закупівель товарів з локалізацію виключно з Переліку на рівні Закону;

удосконалення визначення "ступінь локалізації виробництва" та відповідної формули його обчислення з метою унеможливлення учасниками публічних закупівель недотримання Закону щодо вимог локалізації виробництва, зокрема зміни у формулі "загальної собівартості" на "виробничу собівартість" для усунення маніпулювання з збільшенням собівартості за рахунок маркетингових та інших витрат, що фактично дозволяє представляти у Переліку імпорتنі товари, як такі, що мають відповідний ступінь локалізації;

розширення переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженим ступенем локалізації виробництва;

уточнення положень щодо виключення вимог дотримання локалізації на товари, які вироблені у країнах членів ГРА;

запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб замовників та учасників закупівель за недотримання вимог щодо локалізації у сфері публічних закупівель;

1.2. створити на базі Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку Робочу групу з питань забезпечення оперативного опрацювання питань публічних закупівель із локалізацією за участі посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, представницького органу роботодавців на національному рівні, галузевих асоціацій виробників, а також окремих спеціалістів з питань промислової політики та публічних закупівель;

1.3. забезпечувати першочерговий розгляд та супровід під час розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України законопроектів щодо публічних закупівель із локалізацією;

1.4. щороку на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку розглядати інформацію Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону;

1.5. в рамках реалізації контрольної функції Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку та з метою аналізу практики застосування законодавства у сфері публічних закупівель з локалізацією періодично заслуховувати відповідні доповіді державних органів влади про стан

публічних закупівель у зазначеній сфері та виконання заходів, передбачених цими Рекомендаціями;

1.6. продовжити практику проведення публічних заходів з державними органами влади, замовниками і виробниками товарів, представницькими органами роботодавців на національному рівні, національними галузевими асоціаціями виробників, експертами з питань промислової політики та публічних закупівель та інших зацікавлених осіб з питань застосування законодавства у сфері публічних закупівель з локалізацією.

2. Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

2.1. забезпечення на постійній основі виключення з Переліку товарів з підтвердженим ступенем локалізації виробництва товарів, внесених безпосередньо не виробником виробниками товарів з локалізацією, а також товарів, що не мають відповідний ступінь локалізації;

2.2. вдосконалення електронної системи публічних закупівель в частині запровадження механізму відслідковування закупівель товарів з локалізацією в електронній системі публічних закупівель, формування щоквартальних звітів про зазначені закупівлі та щоквартальне інформування Комітету з питань економічного розвитку і оприлюднення інформації про обсяг і вартість таких закупівель, а також закупівлі, що відбулись з порушенням вимог дотримання ступеню локалізації;

2.3. запровадження практики аналізу імпортозалежності, що формується у сфері публічних закупівель, зокрема щоквартальне інформування Комітету з питань економічного розвитку і оприлюднення інформації про обсяги, вартість, структуру та географію публічних закупівель імпортованих товарів;

2.4. розроблення механізму і плану заходів скорочення імпорту в публічних закупівлях;

2.5. у питаннях надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на закупівлю товарів передбачати врахування вимог щодо ступеня локалізації в установленому законодавством порядку;

2.6. продовження практики взаємодії з замовниками і товаровиробниками, щодо розширення переліку товарів, що мають закуповуватись із дотриманням вимог локалізації, зокрема визначення наявних потреб замовників; дослідження обсягів імпорту відповідних товарів; визначення українських виробників для забезпечення потреб замовників у сфері публічних закупівель;

2.7. інтенсифікації розробки та запуску "Державного реєстру виробників товарів";

2.8. забезпечення Міністерством економіки України досліджень щодо: визначення частки проникнення імпорту у публічні закупівлі (обсяг, вартість, структура, географія закупівлі іноземних товарів);

визначення обсягу коштів, що повертаються до бюджетів усіх рівнів у вигляді податкових платежів у разі закупівлі товарів з локалізацією;

2.9. нормативно-правового затвердження методології визначення імпорту в публічних закупівлях;

3. Міністерству економіки України, як уповноваженому органу у сфері публічних закупівель:

3.1. посилити роботу з організації регулярної роз'яснювальної роботи з замовниками щодо застосування вимоги дотримання локалізації в публічних закупівлях та усунення виявлених порушень в зазначені сфері;

3.2. організувати інформаційно-консультативну підтримку учасників закупівель товарів з локалізацією щодо роз'яснення організаційних та процедурних аспектів проведення тендерів у цій сфері;

3.3. звітувати на окремих засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку про виконання заходів, зазначених у цих Рекомендаціях та інших заходів щодо вдосконалення публічних закупівель товарів з локалізацією;

3.4. надавати Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів України з питань удосконалення механізмів у публічних закупівлях з локалізацією.

4. Антимонопольному комітету України, Міністерству економіки України, Рахунковій палаті, Державній аудиторській службі України, Державній казначейській службі України:

4.1. в місячний термін надати Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку пропозиції, що впливають з Рекомендацій стосовно внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та інших законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів здійснення у сфері публічних закупівель із дотримання вимог щодо ступеня локалізації та посилення відповідальності, у разі їх не виконання.