

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про обороні закупівлі», внесений народним депутатом України Копитіним І. В. та іншими (реєстраційний № 2398 від 07.11.2019).

2. Завдання законопроекту

Проектом Закону України передбачено визначити загальні правові засади планування і формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб оборони, здійснення державного і демократичного (цивільного) контролю в цій сфері.

Цей Закон також передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Проектом Закону, зокрема, передбачено:

– визначення головними органами Міноборони та Мінекономіки в частині планування та здійснення оборонних закупівель із встановленням відповідних повноважень;

– впровадження інституту державного підтвердження якості на основі підходів та стандартів НАТО, а також впровадження життєвого циклу озброєння, військової і спеціальної техніки;

– закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення за конкурентними процедурами, а також здійснення закупівель за імпортом;

– впровадження трирічного та річного плану закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення (у тому числі зведеного річного плану закупівель за закритими процедурами);

– способи державного регулювання цін на товари, роботи і послуги оборонного призначення;

– впровадження розрахункової ціни на товари, роботи і послуги оборонного призначення в єдиного виконавця.

Прикінцевими та перехідними положеннями проекту Закону передбачено:

– втрату чинності законами України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» та «Про державне оборонне замовлення»;

– внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського кодексу України, законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» та «Про

державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання».

Згідно з пунктом 1 Прикінцевих та перехідних положень, цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року, крім статті 31 (щодо особливостей застосування процедури торгів з обмеженою участю), яка набирає чинності відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі».

Разом з тим, законопроект містить суперечності та неузгодженості з діючими нормативно-правовими актам, а реалізація окремих його положень може потребувати додаткових витрат з державного бюджету, зокрема:

1. Реалізація положень законопроекту в частині створення і функціонування централізованої закупівельної організації для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення (стаття 32), створення і функціонування електронного реєстру виконавців державних контрактів (стаття 37) може мати наслідком збільшення витрат державного бюджету.

При цьому, розробниками законопроекту не дотримано вимог частин першої і третьої статті 27 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) і статті 91 Регламенту Верховної Ради України щодо подання фінансово-економічного обґрунтування та запропонованого терміну набрання Законом чинності (пункт 1 розділу XI законопроекту).

Пропонується передбачити у законопроекті положення щодо створення і функціонування централізованої закупівельної організації для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за рахунок та у межах видатків на безпеку і оборону.

2. Окремі положення законопроекту (пункти 7, 8, і 18 частини першої статті 1) потребують доопрацювання з метою узгодження із вимогами Кодексу (статті 2, 22, 33, 40, 47), якими унормовані поняття «бюджетне асигнування» і «бюджетне призначення», склад учасників бюджетного процесу, засади середньострокового бюджетного планування (зокрема, складання Бюджетної декларації та її зміст), предмет регулювання закону про Державний бюджет України, встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів.

3. Положення законопроекту (зокрема, частина третя статті 9, частини третя – четверта статті 21) в частині термінології потребують узгодження з Кодексом, у якому не застосовуються поняття «прогнозні показники Державного бюджету України», «закон про Державний бюджет України на відповідний рік», «три бюджетні роки».

Крім того, у статті 6 та частинах третій-четвертій статті 9 застосовано поняття «середньострокове/короткострокове бюджетне планування оборонних закупівель».

Разом з тим, згідно з Кодексом документом середньострокового бюджетного планування є Бюджетна декларація, з урахуванням якої має здійснюватися планування оборонних закупівель на середньостроковий період.

Враховуючи зазначене, пропонується:

– з останнього абзацу статті 6 та частини третьої і четвертої статті 9 законопроекту виключити слово «бюджетного»;

– у частині третій статті 9 законопроекту слова «прогнозних показників Державного бюджету України» замінити словами «показників Бюджетної декларації»;

– частину четверту статті 9 законопроекту доповнити словами «з урахуванням показників Бюджетної декларації».

4. Статтею 23 Кодексу передбачено, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення.

У зв'язку з цим, статтю 21 законопроекту необхідно доповнити частиною п'ятою такого змісту:

«5. Державні контракти, укладені на строк більше одного року, щорічно уточнюються з урахуванням бюджетних призначень, затверджених замовнику законом про Державний бюджет України».

5. Відповідно до абзацу третього частини першої статті 8 законопроекту виконавець державного контракту залучає до його виконання співвиконавців/субпідрядників оборонних закупівель та забезпечує авансування і оплату виконання замовлення співвиконавцем/субпідрядником згідно з умовами укладеного державного контракту.

Разом з тим, статтею 49 Кодексу встановлено, що лише після отримання товарів, робіт і послуг розпорядник бюджетних коштів приймає рішення про їх оплату, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством.

Окремі виключні випадки та строки здійснення попередньої оплати визначено постановами Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» та від 27.04.2011 № 464 «Питання державного оборонного замовлення».

У зв'язку з цим, абзац третій частини першої статті 8 законопроекту необхідно доповнити словами «відповідно до вимог чинного законодавства».

6. Пунктом 10 частини першої статті 1 законопроекту встановлено, що контракт з оборонних закупівель – це угода, укладена у письмовій формі замовником від імені держави з виконавцем державних контрактів відповідно до затверджених планів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

З метою укладення державних контрактів у межах затверджених бюджетних призначень пропонується у пункті 10 частини першої статті 1 законопроекту після слів «відповідно до затверджених» доповнити словом «річних».

7. У пунктах 17 (послуги оборонного призначення) та 19 (роботи оборонного призначення) частини першої статті 1 законопроекту назви окремих послуг та робіт оборонного призначення дублюються, зокрема:

«фундаментальні наукові дослідження для задоволення потреб із забезпечення національної безпеки і оборони»;

«науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи або їх окремі етапи із створення, модернізації, ремонту, утилізації товарів оборонного призначення, розроблення спеціальних технологій, матеріалів та стандартів».

З метою уникнення суперечностей під час застосування норм цього Закону пункти 17 та 19 частини першої статті 1 законопроекту потребують відповідного доопрацювання.

8. Частину п'яту статті 19 законопроекту, якою передбачено, що розмір рентабельності при укладанні контракту з оборонних закупівель без застосування конкурентних процедур може бути збільшений замовником у разі надання виробником плану розвитку виробництва та зобов'язання такого виробника знизити ціну товарів, робіт і послуг оборонного призначення при подальших закупівлях, необхідно узгодити з пунктом 5 частини першої цієї статті законопроекту, якою передбачено, що рівень рентабельності встановлюється рішенням Уряду і не може переглядатися замовником.

9. Частиною сьомою статті 19 законопроекту передбачено, що умови та порядок застосування видів цін на товари, роботи та послуги встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим, положеннями законопроекту не розкрито, про які види цін на товари, роботи та послуги йдеться мова, з якою метою та ким саме види цін будуть застосовуватися під час здійснення оборонних закупівель.

10. Пунктом 15 частини першої статті 1 законопроекту передбачено, що офсетний бенефіціар – це замовник, інший суб'єкт відносин будь-якої форми власності, відбір якого здійснюється офсетною комісією за поданням замовника, що отримує компенсації за компенсаційним (офсетним) договором.

Разом з тим, надання при укладанні державних контрактів за імпортом компенсації суб'єктам приватної форми власності вважається необґрунтованим.

Тому пропонується у пункті 15 частини першої статті 1 законопроекту слова «будь-якої» замінити словом «державної».

11. Частиною дев'ятою статті 18 законопроекту передбачено, що у разі, якщо в процесі виконання державного контракту з оборонних закупівель за закритими процедурами виконавцем досягнуто зниження витрат на виробництво товарів, робіт чи послуг оборонного призначення та збільшення їх рентабельності, зекономлені таким чином грошові кошти не повертаються замовнику та залишаються у власності виконавця.

Проте у частині другій статті 8 законопроекту замовника зобов'язано відшкодовувати збитки виконавцю внаслідок невикористання виробничих потужностей у разі припинення замовлень.

Вважаємо за необхідне доопрацювати вищезазначені норми з метою забезпечення рівних підходів, зокрема, виключити частину дев'яту із статті 18 законопроекту або передбачити можливість збереження економії за умови її цільового спрямування на розвиток виробничих потужностей виконавця.

12. Статтею 13 законопроекту передбачено рівність умов у процедурах закупівель щодо всіх учасників закупівель (вітчизняних та іноземних учасників закупівель всіх форм власності та організаційно-правових форм).

Вбачається доцільним у положеннях законопроекту визначити критерії, за якими під час проведення процедур закупівель пріоритет надаватиметься вітчизняним виробникам оборонної продукції.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту може впливати на дохідну та видаткову частини державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація проекту Закону України може потребувати додаткових витрат з державного бюджету на створення і функціонування централізованої закупівельної організації для потреб оборони, створення і функціонування електронного реєстру виконавців державних контрактів.

Проте суб'єктами права законодавчої ініціативи в порушення вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України не подано фінансово-економічного обґрунтування (у тому числі інформації щодо обсягу видатків), а також пропозицій щодо джерел покриття додаткових витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді і не потребує внесення змін до нього, оскільки він набирає чинності з 1 січня 2020 року.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Положення пунктів 7, 8, і 18 частини першої статті 1, абзацу 3 частини першої статті 8, частини третьої та четвертої статті 9, частин третьої і четвертої статті 21, пункту 1 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту потребують узгодження з Бюджетним кодексом України.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Міністерство фінансів України не заперечує щодо подальшого розгляду законопроекту за умови його доопрацювання з урахуванням вищезазначених зауважень.

**Заступник Міністра
фінансів України**



Геннадій ПЛІС