

УДК 347.963 : 346.6

Аносов Д. О., прокурор Харківської міжрайонної прокуратури Харківської області, юрист 3-го класу

Представницька діяльність прокурора у сфері державних закупівель

У статті визначені основні правові підстави проведення державних закупівель, нормативно-правове регулювання представництва прокуратурою інтересів держави при здійсненні зазначеного напрямку діяльності уповноваженими органами, основні категорії позовних заяв, скарг прокурорів у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти та найбільш типові порушення законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: прокурор, державні закупівлі, представницька діяльність.

В статье определены основные правовые основания проведения государственных закупок, нормативно-правовое регулирование представительства прокуратурой интересов государства при осуществлении указанного направления деятельности уполномоченных органов, основные категории исковых заявлений, жалоб прокуроров в сфере закупок товаров, работ, услуг за государственные средства и наиболее типичные нарушения законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: прокурор, государственные закупки, представительская деятельность.

The article devoted to the main legal basis of the public procurement, legal regulation of representation by prosecutor's office interests of the state in the implementation of the specified activities of the competent authorities, the main categories of claims, complaints of prosecutors in the procurement of goods, works and services for public funds and the most common violations of the law in this area.

Keywords: prosecutor, government procurement, representative activity.

Актуальність теми дослідження. Важливе місце в забезпеченні прав людини і громадянина, інтересів держави займає прокуратура. Одним із головних завдань прокуратури як правоохоронного органу є захист інтересів держави у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

На сучасному етапі розвитку економіки України надзвичайно важливого значення набуває раціональне використання державних коштів. Ця проблема не тільки пов'язана зі значним дефіцитом державного бюджету, але й з необхідністю створення прозорої системи вибору постачальників високоякісних товарів, робіт, послуг за економічно обґрунтованими цінами. Особливо актуальною вона є для бюджетних установ, які зобов'язані забезпечити раціональне і прозоре використання обмежених бюджетних коштів.

Стан дослідження проблеми. Значний внесок у розробку поняття «інститут представництва», його місця в правовій державі, цивільному, адміністративному, господарському та кримінальному провадженнях, в основному у контексті з іншими, близькими за тематикою дослідженнями, належить таким вченим-юристам: М. Абрамову, М. Бородіну, Г. Васильєву, В. Долежану, І. Коз'якову, М. Мичку, М. Руденку, В. Сапункову, Є. Суботіну, О. Червяковій, С. Фурсі, О. Хавіну, П. Шумському та іншим.

Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадянина і держави висвітлювалися у працях В. Губенка, Т. Дунаса, М. Косюти, О. Михайленка, М. Штефана та інших.

Метаю дослідження є визначення правових підстав проведення державних закупівель та нормативно-правове регулювання представництва прокуратурою інтересів держави при здійсненні державних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Загальні умови здійснення державних закупівель, визначення основних термінів, види процедур закупівель та порядок їх проведення, повноваження державних органів з цих питань визначено Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Проведення процедур, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», є обов'язковим при закупівлі товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі (без урахування податку на додану вартість), товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 1 мільйон гривень [14; ст. 2].

Державні закупівлі здійснюються за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням;
- вільного переміщення товарів;
- свободи надання послуг [14; ст. 3].

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти згідно із ч.1 ст. 4 Закону України «Про здійснення державних закупівель» здійснюється відповідно до річного плану, який складається та затверджується комітетом з конкурсних торгів з урахуванням бюджетних асигнувань. Складений та затверджений річний план закупівель, а також внесені зміни до нього, надсилаються органам Держказначейства та уповноваженому органу з питань державних закупівель упродовж 5 робочих днів з дня їх затвердження [14; ст. 4].

При цьому забороняється укладання договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур, визначених цим законом, та останній не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» [14].

Порядок визначення предмета закупівлі визначено наказом Мінекономіки від 26.07.2010 р. № 921 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» [16].

Статтею 12 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначено, що процедури закупівель можуть здійснюватись шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги; двоступеневі торги; запит цінових пропозицій; попередня кваліфікація учасників та переговорна процедура закупівлі.

Конкретні процедури закупівель обираються комітетом конкурсних торгів при формуванні річного плану закупівель, що оформлюється протоколами комітету щодо вибору процедур закупівель. Кожна із вищевказаних процедур закупівель застосовується за наявності певних обставин та законодавчо визначених умов.

Згідно із ст. 20 Закону України «Про здійснення державних закупівель», процедура відкритих торгів є основною процедурою закупівлі та застосовується у всіх випадках, крім визначених Законом.

Процедура двоступеневих торгів відповідно до ст. 33 Закону України «Про здійснення державних закупівель» може застосовуватися лише коли замовник не може

визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) товарів (робіт) або визначити вид послуг, та якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з учасниками, а також коли предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт.

Закупівля шляхом застосування процедури запиту цінових пропозицій відповідно до ст. 35 Закону України «Про здійснення державних закупівель», може бути проведена щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, за умови, що їх вартість не перевищує 300 тисяч гривень.

Процедура попередньої кваліфікації при здійсненні закупівель (ст. 37 Закону України «Про здійснення державних закупівель») застосовується в разі необхідності попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника, що пов'язано із складністю чи комплексністю предмета закупівлі. У разі проведення попередньої кваліфікації учасників, до подальшої участі у торгах (конкурсних торгах) допускаються всі учасники попередньої кваліфікації, які пройшли таку кваліфікацію, але не менше двох. Для проведення попередньої кваліфікації учасників має бути не менше двох учасників.

Підвищеної уваги при вирішенні питання про вжиття цивільно-правових заходів потребує правомірність застосування процедури закупівлі в одного учасника так, як вона проводиться на поза конкурентних засадах, та може бути застосована у виключних випадках [21].

Так, переговорна процедура закупівлі — це процедура, яка використовується замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Замовник під час проведення переговорів вимагає від учасника подання ним підтвердженої документально інформації про відповідність учасника кваліфікаційним вимогам [14; ст. 39]. Частиною 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [14; ст. 39] визначає, що переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі:

1) закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу;

2) відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи;

3) нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі у таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури;

4) якщо замовником було двічі відмінено процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників;

5) потреби здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього постачальника (виконавця робіт, надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням;

6) необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту за сукупності таких умов: договір буде укладено з попереднім виконавцем цих робіт, такі роботи технічно чи економічно пов'язані з головним (первинним) договором; загальна вартість додаткових робіт не перевищує 50 відсотків вартості головного (первинного) договору;

7) закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, в тому числі з метою захисту національної безпеки і оборони, під час врегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України на підставі рішення Кабінету Міністрів України або Ради національної безпеки і оборони України.

Оскільки органи прокуратури повинні слідкувати за дотриманням законності під час проведення закупівель робіт, товарів та послуг за державні кошти, а у випадках її порушення вживати заходів реагування, то необхідно визначити нормативно-правову базу регулювання представництва прокуратурою інтересів держави у зазначеній сфері: Конституція України [1], Бюджетний кодекс України [2], Цивільний кодекс України [7], Цивільний процесуальний кодекс України [8], Господарський кодекс України [4], Господарський процесуальний кодекс України [3], Кодекс адміністративного судочинства України [5], Податковий кодекс України [6], Закони України про затвердження Державного бюджету України на відповідний рік; Закон України «Про прокуратуру» [9], Закон України «Про здійснення державних закупівель» [14], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [11], Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [13], Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [10], наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [15], наказ Міністерства економіки України № 916 «Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів» [18], наказ Міністерства економіки України № 1106 «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» [17], наказ Міністерства економіки України № 921 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» [16], наказ Міністерства економіки України № 932 «Про визначення офіційного друкованого видання з питань державних закупівель, міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель та веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель» [19], наказ Міністерства економіки України № 919 «Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів» [20]; постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» [22], постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.06 р. № 9 «Про практику застосування судами цивільного процесуального

законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову» [23], постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 16 «Про деякі питання практики застосування заходів до забезпечення позову» [24].

При здійсненні представницької діяльності прокурорам слід звертати увагу на найбільш типові порушення у цій сфері, до яких можна віднести: завищення обсягів робіт, вартості послуг, ціни товарів, що купувалися за бюджетні кошти; відсутність конкурсу при закупівлях; невиконання чи неналежне виконання укладених за результатами тендеру договорів тощо. Нерідко тендерними комітетами укладаються договори про закупівлю за державні кошти товарів, робіт, послуг за цінами, що перевищують середню вартість об'єкта закупівлі, що існує на ринку. Службовими особами комітетів з конкурсних торгів допускаються зловживання під час проведення процедури закупівлі товарів, робіт чи послуг у одного учасника, не досліджуються документи щодо відсутності конкуренції на ринку товарів, послуг, робіт. До участі у конкурсах допускаються пов'язані особи, тобто комерційної структури, які мають одних і тих же засновників [21].

Законодавство про державні закупівлі найчастіше порушується під час придбання продуктів харчування, обладнання, медикаментів, приміщень для закладів медицини, освіти, соціального захисту населення та фондів соціальної спрямованості, а також при здійсненні ремонтних робіт (переважно у цих же закладах). Також поширеними є зловживання під час закупівлі нафтопродуктів та робіт з ремонту автошляхів.

При прийнятті рішення про пред'явлення позову прокурорам слід оцінювати на-самперед повноту та своєчасність заходів до усунення порушень, стягнення збитків, які вжито державними органами, зокрема підрозділами державної фінансової інспекції на місцях, самими замовниками.

Під час застосування представницьких повноважень не потрібно допускати підміни органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян та держави в суді [21].

У разі виявлення бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру вживати відповідні заходи прокурорського реагування щодо притягнення винних осіб до різних видів відповідальності [15; п.п. 5, 5.1].

Найбільш поширеними є наступні категорії позовних заяв, скарг прокурорів з цих питань:

1) основною категорією позовів у даній сфері є позови щодо визнання недійсними рішень комітетів з конкурсних торгів (результатів торгів) із закупівлі та укладених за їх результатами договорів [21].

2) водночас прокурорам, за наявності підстав, поряд із наведеними загальними нормами Цивільного кодексу України слід використовувати і норми закону, які передбачають визнання недійсними господарських зобов'язань, що суперечать інтересам держави і суспільства (ст. 228 ЦК України, ст.ст. 207, 208 ГК України), та застосування так званої односторонньої реституції [21].

3) Допущені порушення законодавства і при проведенні такого виду державних закупівель як процедура закупівлі в одного учасника. Законодавством визначено, що дана процедура застосовується як виняток у разі відсутності конкуренції на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем), у разі виникнення термінової потреби в товарах,

роботах чи послугах, у тому числі необхідних для оперативної негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, закупівлі творів мистецтва [21].

4) Нерідко бюджетні кошти виплачуються комерційним структурам без проведення передбачених законом конкурсних процедур, що прямо суперечить вимогам Закону України «Про державні закупівлі» [21].

5) До найхарактерніших порушень законодавства про державні закупівлі, які вчиняються після укладення договору, можна віднести завищення обсягів робіт, вартості послуг, ціни товарів, що придбані за бюджетні кошти. При виявленні таких порушень позовні вимоги слід формулювати як стягнення майна, набутого без достатньої правової підстави (ст.ст. 1212 – 1214 ЦК України). Розрахунок суми безпідставно отриманих коштів проводиться фахівцями, зокрема, органів державної фінансової інспекції [21].

6) Укладення додаткових угод до вже існуючих договорів про закупівлю є ще одним із найбільш поширених способів незаконного отримання бюджетних коштів через процедуру державних закупівель. Як правило, такі додаткові угоди передбачають збільшення ціни за одиницю продукції чи збільшення обсягу закуплених товарів (робіт, послуг). Такі дії суперечать ч.5 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель», якою передбачено, що умови договору про закупівлю не повинні змінюватися після підписання договору про закупівлю до повного виконання зобов'язань сторонами [21]. Також одним із характерних видів порушень є невиконання зобов'язань за договорами про закупівлю [21].

Висновки. Слід відзначити те, що державні закупівлі мають велике економічне, соціальне, стратегічне значення та пов'язані із використанням значних коштів, що не може не потягнути за собою зволікання та порушення чинного законодавства в зазначеній сфері діяльності держави.

Прокурорська практика свідчить, що випадки нераціонального використання, а подекуди вчинення злочинних дій (розкрадання, привласнення тощо) бюджетних коштів при проведенні державних закупівель мають поширений характер. Ці порушення допускаються керівниками підприємств, установ, організацій внаслідок зловживання своїм посадовим становищем за потурання службових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також через невиконання державними контролюючими органами в повному обсязі своїх повноважень.

У зв'язку з цим цілком закономірно, що діяльність органів прокуратури з питань захисту інтересів держави у сфері державних закупівель є важливою для країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Прийнята 28 червня 1996 року // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // ВВРУ. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
3. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII // ВВРУ. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // ВВРУ. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // ВВРУ. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // ВВРУ. – 2011. – № 13. – Ст. 112.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // ВВРУ – 2003. – № 40. – Ст. 356.
8. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // ВВРУ. – 2004. – № 40. – Ст. 492.

9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // ВВРУ. — 2015. — № 2-3. — Ст. 12.
10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // ВВРУ. — 2000. — № 36. — Ст. 29.
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // ВВРУ. — 1999. — № 20. — Ст. 190.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВРУ. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII // ВВРУ. — 1993. — № 13. — Ст. 110.
14. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // ВВРУ. — 2014. — № 24. — Ст. 883.
15. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 № 6гн. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
16. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі: наказ Міністерства економіки України від 26.07.2010 № 921 (редакція від 04.11.2014). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
17. Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель: наказ Міністерства розвитку і торгівлі України від 15.09.2014 № 1106. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
18. Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів: наказ Міністерства економіки України від 26.07.2010 № 916 (редакція від 04.11.2014). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
19. Про визначення офіційного друкованого видання з питань державних закупівель, міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель та веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель: наказ Міністерства економіки України від 28.07.2010 № 932. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
20. Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів: наказ Міністерства економіки України від 26.07.2010 № 919. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
21. Представництво прокурором інтересів держави у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти // Методичні рекомендації Генеральної прокуратури України та Національної академії прокуратури України. — 2013. — С 37. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/other_normative_acts.html
22. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: постанова Пленуму Верховного суду України від 06.11.2009 р. № 9.
23. Про практику застосування судами цивільного процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову: постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.06 № 9 (редакція від 12.06.2009). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
24. Про деякі питання практики застосування заходів до забезпечення позову: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 № 16 (редакція від 10.07.2014). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

