

ВОДОЛАСКОВА К.Ю., здобувач
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 347.963:381.71

ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто питання сутності прокурорського нагляду за додержанням законодавства у галузі державних закупівель, наведено приклади порушень у цій сфері та розглянуто види форми прокурорського реагування.

Ключові слова: прокурорський нагляд, державні закупівлі, прок'юремент

Рассмотрен вопрос сути прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере государственных закупок, приведены примеры нарушений в этой сфере, рассмотрены формы прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурорский надзор, государственные закупки, прокьюремент

The article highlights the essence of public prosecutor's supervision in the procurement sphere, examples of procurement delinquency are given, forms of legal prosecutor's reactions are examined.

Keywords: public prosecutor's supervision, procurements

Прокуратура, здійснюючи нагляд за додержанням та застосуванням закону, значно посилює його регулюючу та превентивну силу [1]. Прокурорський нагляд являє собою специфічну діяльність державних органів прокуратури, яка здійснюється від імені України та полягає в перевірці точності додержання Конституції України і виконання законів, які діють на її території [2].

Питання дослідження різних аспектів та питань прокурорського нагляду за законністю розглядали багато науковців, зокрема: В.С. Зеленецький, В.Д. Фінько, А.З. Белецький, Л.М. Лобойко, В. Мелкумов та ін. Проте, зважаючи на специфічність галузі закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, питання специфіки прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері прок'юременту в сучасній науці не розкриті належним чином.

Беручи за основу здобутки вітчизняних науковців у сфері дослідження питання прокурорського нагляду, метою статті пропонуємо здійснення аналізу особливості такої діяльності стосовно галузі державних закупівель. Для цього спробуємо вирішити такі завдання:

- аналіз типових правопорушень у сфері державних закупівель;
- встановлення рівня шкоди, що заподіюється у результаті скоєння правопорушень у галузі державних закупівель, та визначення кола винних осіб;
- визначення основних форм прокурорського реагування внаслідок недодержання законодавства у галузі державних закупівель.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. діяльність органів прокуратури при виконанні прокурорського нагляду за додержанням законів спрямована на безумовне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Щоденно в Україні здійснюються закупівлі товарів, робіт та послуг на мільярди гривень державних коштів, а суми правопорушень у цій сфері вираховуються тисячами та навіть мільйонами гривень, внаслідок чого порушуються конституційні права громадянина та особи, оскільки нераціональне і неефективне використання державних коштів впливає на виконання державою своїх внутрішніх, зовнішніх функцій та конституційних обов'язків перед особою та громадянином.

Тому здійснення цілеспрямованого, об'єктивного, всебічного прокурорського нагляду за законністю у сфері державних закупівель сприятиме посиленню верховенства права, підвищенню рівня дотримання норм правових актів у цій сфері та забезпеченню захисту прав і свобод.



Внаслідок проведення сукупності прийомів і способів прокурорського нагляду встановлено типові правопорушення у сфері державних закупівель, що мають наслідком використання державних коштів не за цільовим призначенням, збитки державі у великих та у особливо великих розмірах та розкрадання державних коштів.

Так, мають місце випадки поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти або проведення процедур не на всі суми договору. Наприклад, укладення двох договорів на загальну суму 299,67 тис. грн.: один – на суму 99,9 тис. грн. без проведення процедур державних закупівель інший – на суму 199,77 тис. грн. за процедурою запиту цінових пропозицій. У результаті законодавчу вимогу щодо проведення закупівлі за процедурою відкритих торгів замовником порушено.

З метою уникнення проведення процедур державних закупівель замовники іноді вдаються до поділу цілісної системи обладнання на окремі складові частини.

Відповідно до укладеного договору замовником здійснено закупівлю хіміко-аналітичного комплексу на базі газового хроматографа загальною вартістю 197,85 тис. грн. Проте під час закупівлі вказаного комплексу процедура державних закупівель не проводилася.

Замість цього замовником визначено його складові як окремі предмети закупівлі, а саме: газовий хроматограф на суму 99,98 тис. грн., модуль ПД/ТД/ЄЗД – 69,18 тис. грн., колонки хроматографічні – 24,12 тис. грн., програмне забезпечення – 4,57 тис. грн., відповідно без проведення процедур закупівель. Водночас відповідно до технічного паспорта всі перелічені складові входять до комплектації газового хроматографа та весь хіміко-аналітичний комплекс призначений для виконання єдиного завдання – визначення складу стеринової фракції та визначення вмісту нітрозамінів, тобто хіміко-аналітичний комплекс на базі хроматографа належить за Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016-97, затвердженим Наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30.12.1997 р. № 822, до коду 33.0.5 «Прилади для вимірювання фізичних та хімічних величин», тобто є єдиним предметом закупівлі на суму, що передбачає проведення процедури державної закупівлі [3].

Типовими правопорушеннями законодавства у галузі державних закупівель є змова між замовником та учасником щодо перемоги останнього у торгах.

Реалізація такої змови може відбуватися на різних стадіях проведення процедури закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти. Так, замовником у документації конкурсних торгів встановлюються дискримінаційні умови документації, технічні вимоги тощо, або документація не містить чітких критеріїв оцінювання пропозицій конкурсних торгів, що може призвести до необ'єктивного оцінювання.

Наприклад, документацією конкурсних торгів визначено вимогу щодо оплати переможцем торгів коштів комерційній структурі, що були витрачені замовником при підготовці технічних та інших характеристик, що містяться у документації.

В іншому випадку комітетом конкурсних торгів обрано переможцем учасника, що запропонував за товар не найменшу ціну, проте за загальним підрахунком кількості балів отримав найвищий бал завдяки вирішальному критерію: найвищий бал за критерієм «умови розрахунків».

Часті випадки також і недотримання форми і змісту гарантії як тендерного забезпечення. Так, мають місце випадки надання банківської гарантії, в якій зумовлена можливість Гаранта відкликати гарантію до пред'явлення вимоги замовника в таких випадках:

- відмова учасника (Принципала) від основного договору про закупівлю;
- ліквідація Принципала або оголошення його банкрутом;
- провадження справи про банкрутство Принципала;
- отримання Гарантом вимоги учасника щодо дострокового отримання банківського вкладу.

Тобто зміст гарантійного листа передбачає можливість відкликання Гарантом гарантії до припинення зобов'язань Гаранта перед кредитором, що не відповідає вимогам ч. 1 ст. 568 Цивільного кодексу України, якою визначено, що зобов'язання гаранта перед кредитором припиняється у випадку:

- 1) сплати кредитором суми, на яку видано гарантію;



2) закінчення строку дії гарантії;

3) відмови кредитора від своїх прав за гарантією шляхом повернення її гарантові або шляхом подання гаранту письмової заяви про звільнення його від обов'язків за гарантією [3].

Однією з причин заподіяння державі збитків під час проведення торгів є те, що розпорядники державних коштів, фінансові служби й тендерні комітети замовників, порушуючи свої службові повноваження, попередньо не вивчають та аналізують ринок товарів, робіт та послуг і цін на ньому, що є важливим чинником ефективності проведених торгів. Відсутність такої інформації в кожному другому випадку призводить до акцепту цінових пропозицій учасників за ціною, яка значно перевищує середньоринкову на момент проведення торгів [4].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Цей вид прокурорського нагляду іноді традиційно називають терміном «загальний нагляд», який з'явився у 20–30-х роках минулого століття, та за своїм змістом у той час обіймав нагляд за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій, окремих осіб. На сьогодні термін «загальний нагляд» не використовується у законодавчих актах, а функція так званого «загального нагляду» має бути трансформована у функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина [5].

Прокуратура на виконання своїх функцій у сфері нагляду за законністю у сфері державних закупівель здійснює вибіркочну перевірку торгів за різними критеріями: залежно від предмета закупівлі, за розміром суми договору про закупівлю, за замовником тощо.

Так, Генеральна прокуратура прийняла рішення про здійснення перевірки законності здійснення державних закупівель у 2010 р. в низці міністерств та відомств.

Таке рішення прийнято з огляду на вивчення Генпрокуратурою даних про стан державних закупівель у 2009–2010 рр. Зокрема, з'ясувалося, що значна кількість бюджетних коштів минулого року використовувалася для закупівлі робіт та послуг за державні гроші за неконкурентними процедурами. Крім того, результати перевірок, здійснених прокурорами у першому півріччі поточного року, свідчать, що нерідко ці кошти використовувалися незаконно, в тому числі розкрадалися.

Документами прокурорського реагування є: протест, припис, подання та постанова прокурора.

Так, прокурором Київської області принесено протест до замовника торгів на закупівлю комплексу сервісних послуг з приймання, розміщення, відстою, фільтрації, зберігання та видачі палива на центральній заправній станції замовника.

Протест прокурора базувався на тому факті, що закупівля в одного учасника відповідно до Наказу Міністерства економіки України № 128 від 15.08.2008 р. повинна відбуватися лише після погодження з Міністерством економіки України як такої закупівлі, сума якої перевищує 500 тис. грн.

Незважаючи на те, що сума закупівлі послуг перевищувала зазначену суму, процедура закупівлі в одного учасника погоджена в Мінекономіки не була.

На вимогу прокурора, викладену в протесті, рішення тендерного комітету замовника про закупівлю вказаного комплексу послуг скасовано.

За наслідками перевірок щодо проведення державних закупівель у цьому році вже по-



рушено лише у Львівській області 13 кримінальних справ та складено два протоколи про вчинення корупційного правопорушення.

Також внесено 28 приписів (подань), 12 протестів на незаконні акти з питань проведення закупівель. До відповідальності притягнуто 16 посадових осіб.

Для прикладу, під час проведення однієї з таких перевірок органи прокуратури виявили суттєве завищення виконаних робіт. А саме: під час виконання робіт із забезпечення електропостачання насосної станції «Миколаїв» ЛКП «Львівводоканал» підрядна організація під виглядом нового встановила старе обладнання, вартість якого на 3,3 млн. грн. була нижчою, ніж зазначено у тендерній документації. За вказаним фактом прокуратура м. Львова порушила кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України, досудове слідство в якій триває.

Крім того, перевіркою правомірності застосування процедур закупівлі товарів робіт та послуг Львівською міською радою встановлено, що розпорядниками бюджету м. Львова фактично безпідставно проведено 14 закупівель у одного учасника, тобто поза конкурентними процедурами. Аналогічні факти безпідставного застосування закупівель в одного учасника виявлено Стрийською міжрайонною прокуратурою у Моршинській міській раді. Відтак, прокурором м. Львова та Стрийським міжрайонним прокурором на адресу відповідно Львівської та Моршинської міських рад внесено документи прокурорського реагування, в яких ініційовано питання про притягнення винних посадовців до відповідальності.

Проведені перевірки також засвідчили, що службовими особами органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також державних підприємств допускаються численні порушення щодо організації проведення процедур закупівель, у тому числі такі, що містять корупційні прояви. Так, за фактами надання членами тендерних комітетів незаконних переваг учасникам торгів притягнуто двох посадовців відповідно Самбірської міської та Брюховицької селищної рад до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 5 ч. 1 п. «г» Закону України «Про боротьбу з корупцією».

У Дніпропетровській області за результатами проведених перевірок у сфері державних закупівель у період за I–III квартали 2010 р. порушено 67 кримінальних справ.

В іншому регіоні – в Рівненській області органами прокуратури проведено перевірку додержання вимог законів при проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти протягом 2009–2010 рр., у ході якої встановлено ряд порушень, в т.ч. кримінально караного характеру.

Зокрема, у липні цього року прокуратура області порушила кримінальну справу стосовно службових осіб одного із головних управлінь обласної державної адміністрації, які внесли в офіційні документи недостовірні відомості про виконані у минулому та поточному роках підрядником роботи з будівництва школи в с. Тинне, що в Сарненському районі, внаслідок чого проведено зайву оплату цих робіт на загальну суму 4,5 млн. грн. Вказану справу скеровано для проведення досудового слідства в СВ УБОЗ УМВС України в області.

Прокурор Березнівського району встановив, що службові особи районної державної адміністрації, не перевірявши вартість виконаних на підставі тендеру ремонтно-будівельних робіт приміщень низки навчальних закладів, профінансували вказані роботи на завищену суму, яка склала близько 50 тисяч гривень. За фактом службової недбалості у вересні цього року прокурор порушив щодо вказаних осіб кримінальну справу.

Ще для прикладу можна навести кримінальну справу, порушену прокурором м. Рівного стосовно службових осіб одного із товариств з обмеженою відповідальністю, які шляхом зловживання своїм службовим становищем, заволоділи ввіреними їм державними коштами, виділені для закупівлі житла для потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи на загальну суму близько 2,5 млн. грн., а також коштами фізичних осіб – інвесторів будівництва вказаного житла на суму 1,5 млн. грн. У справі триває досудове слідство.

Всього упродовж 2009–2010 рр. органами прокуратури Рівненщини у сфері нагляду за додержанням законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти порушено 17 кримінальних справ, за результатами розгляду документів прокурорського реагування до відповідальності притягнуто 82 посадові особи, відшкодовано коштів у кримінальних справах на суму 2,6 млн. грн.



Таким чином, питання законності проведення процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти перебуває на особливому контролі органів прокуратури. Перевірки з указаних питань тривають безперервно.

Список використаної літератури:

1. Красноокій О. Прокурорський нагляд і запобігання правопорушенням // Право України. – 2004. – № 2. – С. 93-95.
2. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручн. / За ред. проф. Е.О. Дідоренка. – Луганськ, 2004. – С. 5.
3. Алексеев-Таскін А. Типові правопорушення при перевірці закупівель // Редукціон. – 2010. – № 6. – С. 31-32.
4. Скалозуб Л.П., Василичук В.І., Сливенко В.Р. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель // Науковий вісник КНУВС. – 2009. – № 5. – С. 84.
5. Бантишев О.Ф., Кузьмін К.В., Колосова К.В. Судові та правоохоронні органи: Навч. посіб. / Під заг. ред. Романюка Б.В. – К., 2008. – С. 95.

Надійшла до редакції 21.01.2011

МАРЧЕНКО О.В., викладач
(Дніпропетровський національний
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 351.72

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ**

Проаналізовано питання, пов'язані з фінансовим контролем при організації і проведенні виборів народних депутатів України.

Ключові слова: фінансовий контроль, ревізія, державна контрольно-ревізійна служба, кошторис, фінансовий звіт

Анализируются вопросы, связанные с финансовым контролем при организации и проведении выборов народных депутатов Украины.

Ключевые слова: финансовый контроль, ревизия, государственная контрольно-ревизионная служба, смета, финансовый отчет

This article deals with legal regulation of financial control of the electoral process of organization and conduct of elections of deputies of Ukraine.

Keywords: financial control, revision, public audit service, estimate, financial report

Проблеми вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення виборчого процесу є надзвичайно важливими для українського державотворення, подальшої демократизації нашого суспільства, становлення правової держави.

Однією з основних складових підготовки та проведення виборів народних депутатів України є їх фінансове забезпечення. Оскільки фінансування організації і проведення цих виборів відбувається за рахунок коштів Державного бюджету України, то і питання проведення належного фінансового контролю за використанням цих коштів є особливо нагальним.

В основу розробки даної проблеми покладені наукові дослідження з теорії фінансового права та фінансового контролю, що проводилися такими науковцями, як О.Ф. Андрійко, Л.К. Воронова, П.С. Пацурківський, В.М. Родіонова, І.Б. Стефанюк та ін.

Окремі аспекти організаційно-правового забезпечення адміністративної діяльності з питань фінансового контролю досліджувалися в роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Д.І. Голосніченка, С.В. Ківалова, О.П. Ключніченка, М.І.Козюбри, О.В. Негодченка, В.І. Співака, М.І. Ставнійчук, В.К. Шкарупи.

Разом з тим спеціальні дослідження адміністративно-правових засад фінансового контролю за діяльністю виборчих комісій з виборів народних депутатів України не здійснювалися.

Усе вищевикладене свідчить про актуальність дослідження даної теми, необхідність визначення видів, форм та методів здійснення фінансового контролю в процесі організації і проведення виборів народних депутатів України, виявлення прогалин та протиріч чинного законо-

