



Олег КУЧЕР,

*начальник Головного управління представництва в суді,
захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу*

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Ключові слова: прокуратура; представництво; бюджетна сфера.

Згідно зі ст. 121 Конституції України представницька діяльність органів прокуратури в суді є однією з функцій прокуратури. Практика засвідчує, що останнім часом реальне поновлення прав громадян та інтересів держави забезпечується переважно на підставі судових рішень і в непоодиноких випадках саме за позовами й заявами прокурора.

Питання забезпечення ефективної діяльності прокурора у сфері використання бюджетних коштів рік у рік не втрачає актуальності. Так, наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 листопада 2012 року №6 гн [1] захист прокурором інтересів держави у бюджетній сфері визнано пріоритетним (п. 2.1), тим самим на прокурорів покладено обов'язок забезпечувати вступ та участь за своєю ініціативою при розгляді справ про стягнення шкоди за рахунок коштів державного бюджету (п. 7.2.).

У 2013 році рішенням розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 року одним із головних пріоритетів у здійсненні наглядової діяльності визначено захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, в тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти [2].

Це рішення обумовлене різким погіршенням стану законності у бюджетній сфері, що значною

мірою гальмує економічні інтереси як на локальному, так і загальнодержавному рівнях [3].

З метою підвищення ефективності представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері Генеральною прокуратурою України у 2012 році детально вивчено питання повернення до бюджету кредитів, бюджетних позик, фінансової допомоги та інших виплат, наданих на підтримку вітчизняних сільськогосподарських виробників.

Як наслідок, прокурорських працівників зорієнтовано повністю переглянути все, що було зроблено раніше, і розробити нові стратегію й тактику діяльності у бюджетній сфері. Безумовно, при цьому неможливо не згадати про негативні наслідки, залишені відтоді, коли прокурорські працівники активно підміняли контролюючі органи. Однак то був вимушений крок, і сьогодні, завдяки трансформації функції прокурорського представництва, постало кардинально нове питання її подальшої реалізації. За цей час послабилася ініціативність у бюджетній сфері, у тому числі щодо закупівлі товарів, робіт і послуг.

Перевірки на місцях показують, що категорія позовів, які пред'являються прокурорам, дуже звужена. Тому виявляється там, де контролюючі органи працюють на належному рівні, ефективність і результативність представницької діяльності органів прокуратури знизилася.

Зважаючи на викладене, виникає необхідність детально з'ясувати проблеми, що виникають під час представницької діяльності у бюджетній сфері, з метою їх подальшого вирішення.

Аналіз останніх наукових публікацій, які стосуються теми, порушеної у статті, свідчить про

відсутність комплексних досліджень представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері. Саме тому значна кількість питань із зазначеної тематики потребують подальшої розробки і на теоретичному, і на практичному рівнях. Так, не применшуючи значення наукових праць, варто зауважити, що певні питання прокурорського представництва були предметом досліджень М. Абрамова, М. Бородіна, Г. Васильєва, В. Долежана, М. Мельникова, М. Мичка, В. Російського, М. Руденка, В. Сапункова, Є. Субботіна, С. Фурси, О. Хавіна, О. Червякової та багатьох інших. Проте реалії вимагають від науковців і практиків нових дієвих та ефективних підходів.

Метою цієї статті є визначення проблемних напрямів представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері; з'ясування причин появи та надання пропозицій щодо їх усунення.

Як відомо, одна зі сфер зловживань у фінансово-господарській діяльності суб'єктів господарювання – державні закупівлі.

Генеральною прокуратурою України у 2012 році до прокуратур областей було направлено лист про необхідність активізації роботи з питань відшкодування збитків, спричинених незаконними проведеннями тендерних закупівель. У листі детально висвітлено механізм порушень та вжиття цивільно-правових заходів для поновлення інтересів держави у бюджетній сфері.

Найбільш поширеними порушеннями розпорядників державних коштів у сфері державних закупівель, які потребують невідкладного реагування представницькими заходами, є:

- укладання договору без проведення процедури закупівель;
- уникнення процедури закупівлі шляхом роздрібнення її суми на частини;
- фальсифікація матеріалів проведення торгів (тендера) та протоколів розкриття тендерних пропозицій, а також проведення тендерів з метою підвищення ціни закупівлі;
- укладання договорів закупівлі за цінами вищими, ніж були в учасників торгів;
- створення умов для перемоги окремого учасника шляхом зміни перед проведенням тендера номенклатури закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі одного учасника [4, 74].

Так, лише третину з 500 млрд гривень, витрачених на закупівлю товарів, робіт і послуг, сплачено за процедури закупівлі в одного учасника [2].

Для прикладу, у 2011 році на закупівлю товарів, робіт і послуг було використано 325 млрд грн бюджетних коштів. На 158 млрд грн проведено процедур закупівель без застосування тендерних процедур. Водночас за 2010 рік за позовами прокурорів з цих питань на користь держави стягнуто 203 млрд гривень. При цьому 84% вказаної суми присуджено за позовами Головного управління Генеральної прокуратури України і лише 34,5 млрд грн – за позовами прокурорів областей.

Найпоширеніші випадки завищення вартості закуплених товарів, обсягів виконаних робіт. Наприклад, за позовом прокуратури Житомирської області рішенням Господарського суду Житомирської області від 10 листопада 2011 року визнано недійсними і скасовано результати тендера та договір про закупівлю у ТОВ «Агріка-Терра» для Головної державної інспекції з карантину рослин України «Укрголовдержкарантин» приміщення площею близько 1000 кв. м у місті Житомирі, оскільки торги було проведено з порушенням вимог тендерного законодавства. На користь держави з товариства стягнуто 4,79 млн грн, незаконно отриманих з державного бюджету [4, 74].

Прокурорська та судова практика свідчить про те, що у сфері державних закупівель наявна значна кількість зловживань, тому представницька діяльність повинна бути більш поступальною та дієвою.

Набуло актуальності і питання вдосконалення взаємодії з контролюючими органами у бюджетній сфері. Чого варте різке зниження ефективності заходів Державної фінансової інспекції до усунення порушень у сфері державних закупівель. Лише 2012 року до органів прокуратури скеровано майже півсотні матеріалів на суму 8 млн гривень.

А за два останні роки Державною фінансовою інспекцією України виявлено порушень на суму 7,7 млрд гривень. Однак для відшкодування понад третини цих коштів заходів не вжито. Крім того, до бюджету не повернуто 1,7 млрд грн за матеріалами перевірок, надісланих до органів Служби безпеки України, внутрішніх справ та податкової служби. Самостійно органами інспекції на захист державних інтересів у бюджетній сфері пред'явлено позов про відшкодування збитків на суму 31 млн гривень [5]. За результатами перевірки цих матеріалів прокурорами пред'явлено позови про повернення до бюджету неправо-

мірно отриманих коштів на суму 15,5 млн гривень [6, 89].

Окрім зазначених вище, проблемним напрямом представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері залишається агропромисловий комплекс, зокрема й надання фінансової підтримки. Прокурорські перевірки свідчать про поширеність випадків несвоєчасного повернення коштів, наданих до бюджету на поворотній основі.

Питання надання сільськогосподарським товаровиробникам відповідних виплат, їх види регулюються Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» та іншими нормативно-правовими актами. Усі виплати, що надаються сільгоспвиробникам, умовно поділяються на два види: надані на поворотній основі (кредити, бюджетні позики, фінансова підтримка тощо) і надані на безповоротній основі (дотації, субсидії, часткове бюджетне відшкодування вартості витрат, понесених при виробництві продукції, купівлі техніки чи створенні основних фондів тощо).

Характерною ознакою виплат, які надаються на поворотній основі, є тимчасове користування отриманими коштами, оскільки у договорі чітко фіксується строк їх повернення. Отже, прокурорам у випадках несвоєчасного та неповного повернення цих коштів до бюджету слід вживати цивільно-правових заходів до стягнення заборгованості за договорами. При отриманні субсидій, дотацій та інших подібних виплат можуть мати місце випадки надання отримувачем неправдивої інформації про свій фінансовий стан, вид діяльності, наявність боргів зі сплати податків та інших платежів до бюджету, а також нецільове використання отриманих коштів. У такому разі доцільно ставити питання про стягнення збитків, заподіяних правопорушенням.

Так, у Хмельницькій області упродовж 2010–2011 років завдяки вжитим організаційним та методичним заходам міськрайпрокурорам вдалося підвищити ефективність представницької діяльності з питань повернення до бюджету позик, дотацій та інших бюджетних коштів, виділених сільськогосподарськими підприємствами області, – за позовами прокуратури області стягнуто загалом понад 21 млн гривень. З метою відшкодування збитків, заподіяних державі невиконанням та неналежним виконанням договорів, укладених суб'єктами господарювання з Аграрним фондом, за позовами прокурорів судами

стягнуто 12,5 млн грн заборгованості за бюджетними позиками, наданими в межах режиму державних заставних закупівель. Усі рішення виконано в повному обсязі [7, 69].

Прокурорам при підготовці позовних заяв про стягнення боргу за бюджетними позиками, що надані Аграрним фондом, варто особливо уважно покладатися на розрахунки ціни позову, які проводяться працівниками Фонду. При цьому необхідно повною мірою враховувати положення ст. 625 Цивільного кодексу України (ЦК України), яка передбачає відповідальність за порушення грошового зобов'язання. Прокурорами досить часто не заявляється вимога щодо стягнення з боржників боргу з урахуванням індексу інфляції за час прострочення виконання зобов'язання. Натомість при визначенні позовних вимог про стягнення боргу за фінансовою підтримкою, яка надається Українським державним фондом підтримки фермерських господарств, індекс інфляції прокурорами враховується, і такі вимоги повністю задовольняються судами [6, 90].

За інформацією підрозділів Державної фінансової інспекції України, прокурорами встановлено непоодинокі випадки неповного повернення до бюджету коштів, виділених сільськогосподарським підприємствам у 2008 році з резервного фонду Державного бюджету України відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про часткову компенсацію витрат сільськогосподарських підприємств, які зазнали збитків від стихії, що сталася в Волинській, Львівській, Рівненській та Хмельницькій областях» від 28 липня 2008 року. З метою повернення заборгованості з цих виплат прокурорами до суду пред'явлено позови про стягнення зазначеної заборгованості на суму 13,4 млн гривень [7].

Взагалі поза увагою прокурорів залишено бездіяльність інспекції при виконанні судових рішень за її позовами. Минулого року рівень реального стягнення належних до сплати сум становив лише близько 1,5% [5].

Сьогодні в органах державної виконавчої служби перебуває більше 23 тис. виконавчих документів про стягнення фінансових санкцій на суму понад 368 млрд грн. Робота у цьому напрямі супроводжується певними проблемами, зокрема тривалим розглядом справ судами, тяганою при оскарженні судових рішень та майже нульовою ефективністю роботи органів ДВС [8, 19].

Усього 5,6 млн грн реально стягнуто за судовими рішеннями, постановленими за позовами

прокурорів на користь Аграрного фонду (14,3%).

Подібна ситуація склалася і в органах Державної податкової служби України. Прикладом може слугувати проведення перевірки у 2011 році в Спеціалізованій державній податковій інспекції (СДПІ) у місті Києві по роботі з великими платниками податків (ВПП) та Державній податковій інспекції (ДПІ) у Деснянському районі міста Києва щодо додержання вимог законодавства при стягненні органами Державної податкової служби коштів до державного бюджету. Незважаючи на те, що відсоток виконання рішень суду про стягнення коштів до бюджету за позовами СДПІ у місті Києві по роботі з ВПП становить лише 1% (з 1,3 млн грн стягнуто 0,014 млн грн), а за позовами ДПІ у Деснянському районі міста Києва – 4% (з 68 млн грн до бюджету надійшло 2,8 млн грн), органи державної податкової служби не володіють інформацією щодо стану здійснення виконавчих проваджень, ними не ініціюється питання перевірки у порядку ст. 8 Закону України «Про виконавче провадження» законності дій державних виконавців при тривалому невиконанні судових рішень та поверненні виконавчих документів без виконання. Інформація про вжиті державною виконавчою службою заходи та стягнуті кошти надходить до податкових органів лише за ініціативи державної виконавчої служби.

Спеціалізованою державною податковою інспекцією у місті Києві по роботі з великими платниками податків переважна більшість виконавчих документів спрямовується до державної виконавчої служби зі значним запізненням (інколи до 4 місяців з дня отримання виконавчих документів). Також ДПІ у Деснянському районі міста Києва на час перевірки не отримано у судах та не направлено для виконання до органів ДВС виконавчі документи за 33 судовими рішеннями, які набрали законної сили, про стягнення до бюджету коштів на загальну суму 4,2 млн гривень [9, 33–34].

Окрім зазначеного, аналогічні перевірки проводилися і щодо додержання законодавства при виконанні судових рішень про стягнення сум до бюджету та державних цільових фондів. Наслідки їх засвідчили, що за останні 8 років стягнуті до бюджету кошти не перевищують 15% сум, що підлягали відшкодуванню. Із 6,8 млрд грн, які підлягали стягненню у 2010 році на користь Державного бюджету та перебували на виконанні в органах державної виконавчої служби, фактично надійшло лише 13%. За даними Пенсійного фонду України, із 7,7 млрд грн, які підлягали стягненню за виконавчими документами, стягнуто лише 20%. Із стягнутих у 2010 році на користь податкових органів 3,5 млрд грн відшкодовано лише п'яту частину [10, 48].

Серед головних причин низького рівня реального виконання рішень у досліджуваній сфері є відсутність дієвого відомчого контролю з боку керівництва органів ДВС України, несвоєчасне пред'явлення виконавчих документів до органів Державної виконавчої служби та невикористання наданих законом повноважень щодо захисту інтересів держави.

Недостатнім є і контроль прокурорів за повнотою та своєчасністю вжитих державними виконавцями заходів, спрямованих на виконання судових рішень, постановлених за їх позовами. Зокрема, не контролюється належним чином з'ясування державними виконавцями майнового стану боржників, розшук їх майна, здійснення виїздів за місцем реєстрації та фактичним місцезнаходженням боржників.

Зважаючи на викладене, а також з метою підвищення ефективності представницької діяльності прокурора в бюджетній сфері пропонується: налагодити систематичне надходження інформації про заборгованість і збитки, заподіяні державі при одержанні, використанні та поверненні бюджетних коштів сільськогосподарськими підприємствами, і посилити співпрацю контролюючих органів з органами прокуратури.

Список використаних джерел:

1. 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 листопада 2012 року №6 гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102
2. Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&t=rec&id=114743

3. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошніченко та ін. – Запоріжжя: Дніпропетровський металург, 2011. – 288 с.
4. Чумаченко А.І. Організація представницької діяльності з питань захисту інтересів держави у сфері державних закупівель / А.І. Чумаченко // Матеріали семінарів на тему «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 72–76.
5. Про стан виконання прокурорами представницьких повноважень щодо захисту інтересів держави: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 вересня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=111989
6. Лист про активізацію представництва інтересів держави у бюджетній сфері від 4 січня 2012 року №05/4-1 вих-08окв-12 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 89–92.
7. Лист-орієнтування законодавства про повернення до бюджету кредитів, позичок, наданих на підтримку вітчизняних сільгоспвиробників, від 17 жовтня 2011 року №05/4-161 вих-555окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 68–70.
8. Кучер О.Г. Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави / Кучер О.Г. // Матеріали семінарів на тему «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 18–21.
9. Лист-орієнтування про посилення захисту інтересів держави при стягненні органами державної податкової служби коштів до державного бюджету від 24 лютого 2011 року №05/2/3-129 вих-101окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 33–34.
10. Інформаційний лист про результати перевірок додержання законодавства при виконанні судових рішень про стягнення сум до бюджету та державних цільових фондів від 29 квітня 2011 року №05/2/3-382 вих-211окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 48–50.

Олег КУЧЕР

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Резюме

Розглянуто проблемні питання представництва прокуратурою інтересів держави у бюджетній сфері, а також запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено актуальні напрями представництва прокуратурою інтересів держави у досліджуваній сфері.

Олег КУЧЕР

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРАТУРОЙ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Резюме

Рассмотрены проблемные вопросы представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере, а также предложены пути их решения. Определены актуальные направления представительства прокуратурой интересов государства в исследуемой сфере.

**ISSUES OF REPRESENTING STATE INTERESTS
IN BUDGET SPHERE BY PROSECUTOR**

Summary

The paper deals with some problems of representation of interests of the state prosecutors office in the public sector, and suggested solution, actual directions of representative office are certain by the office of public prosecutor of interests of the state in this sphere.