

УДК 351.72

**Л.В. ФАЛЬКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ПЕРЕВІРОК ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

*Ключові слова:* державні закупівлі, фінансовий контроль, перевірки, органи прокуратури, бюджетне законодавство

При здійсненні державних закупівель виникають правовідносини, які у своїй реалізації стосуються безпосередніх інтересів держави, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. № 2289–VI визначає, що його метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів [1]. Державні закупівлі можна розглядати як один із законодавчо встановлених способів використання бюджетних коштів. Захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері є одним із головних пріоритетів правоохоронної діяльності органів прокуратури.

Деякі аспекти реалізації повноважень органів прокуратури при здійсненні нагляду за дотриманням бюджетного законодавства розкриті в працях В. Малюги, Т. Корнякової, Н. Ігоніної, О. Гладун, Е. Стояновського, з позиції фінансово-правової науки такі питання висвітлені О.П. Гетманець, Н.Я. Якимчук, В.Д. Чернадчуком. Звідси, метою статті є дослідження фінансово-правової природи повноважень органів прокуратури щодо здійснення перевірок державних закупівель.

Органи прокуратури як правоохоронний орган, реалізуючи свої завдання та функції, у правовідносинах з фізичними та юридичними

особами виступають у якості суб'єкта владних повноважень та здійснюють перевірки виконання та дотримання законів у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Як зазначає Т.В. Корнякова, під прокурорським наглядом слід розуміти різновид державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, здійснюваної у вигляді функцій, закріплених у Конституції України та у межах повноважень, передбачених законом [2].

Відповідно до ст.1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789–XII, прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [3].

Органи прокуратури можуть здійснювати перевірки додержання та правильного виконання законів під час прокурорського нагляду. При здійсненні загального нагляду відповідно до положень ч.2 ст.19 Закону України «Про прокуратуру» підставами для проведення перевірок виконання законів органами прокуратури є заяви та інші повідомлення про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також і власна ініціатива прокурора [3].

Перевірки з власної ініціативи проводяться за планом роботи відповідної прокуратури. Підставами для проведення позапланових перевірок також є рішення колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, доручення керівництва Генеральної

прокуратури України та прокуратур обласного рівня.

Повідомлення про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування можуть міститись у оприлюдненій інформації, в тому числі у засобах масової інформації, комп'ютерній мережі, матеріалах контролюючих органів або власних перевірок прокуратури.

Якщо у зверненні або матеріалі міститься інформація про порушення законності, вона розглядається в порядку наглядового провадження з урахуванням повноважень органів прокуратури, визначених законодавством. У випадку наявності у зверненні або матеріалі інформації про злочин, реєстрація такої інформації проводиться в особливому порядку та вона перевіряється в порядку передбаченому Кримінально-процесуальним Кодексом України [4].

Слід звернути увагу, що прокуратура при здійсненні нагляду не підміняє органи управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству. Відповідно до приписів наказів Генеральної прокуратури перевірки за заявами громадян, юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, за винятком заяв та повідомлень про злочини, розслідування яких належить до компетенції органів прокуратури, проводяться лише у разі їх попереднього вирішення керівниками компетентних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролю. В інших випадках такі звернення надсилаються за належністю з роз'ясненням права на звернення за захистом своїх порушених прав і свобод до відповідних органів державної влади та контролю, органів місцевого самоврядування, а в передбачених чинним законодавством випадках – до суду [4].

Складність реалізації повноважень прокуратури при забезпеченні правозахисної діяльності у фінансовій сфері полягає у великій різноманітності бюджетних та господарських правовідносин, специфіки діяльності різних

органів влади, які є об'єктом нагляду, та необхідності застосування специфічних методів фінансового контролю при перевірках дотримання та виконання законів. Тому, О. Левицький у статті про результати діяльності Прокуратури Кіровоградщини по правозахисній діяльності у бюджетній сфері вказує «зрозуміло, що перевіркам передували опрацювання в останній редакції законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з питань функціонування бюджетної системи, а також щодо завдань, обов'язків та повноважень відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів» [5].

Бюджетним кодексом України та Законом України «Про здійснення державних закупівель» визначені органи державної влади та місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено здійснення фінансового контролю використання державних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг.

До таких органів відноситься насамперед такі спеціальні органи фінансового контролю як Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України [1, 6]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольний комітет України, Державна служба статистики України також здійснюють контроль щодо дотримання законодавства про державні закупівлі у межах власних специфічних повноважень [1].

Особливості фінансових та господарських правовідносин, необхідність застосування спеціальних економічних знань, наявність великого масиву нормативно-правових актів та суспільна значимість ефективного функціонування бюджетної системи спричинює необхідність попередніх перевірок інформації про порушення законності в сфері державних закупівель контролюючими органами або поєднання при проведенні перевірок зусиль спеціальних контролюючих фінансових органів (їх спеціалістів) та органів прокуратури.

Під час перевірки, за необхідності, органи прокуратури повинні вимагати від керівників піднаглядних органів проведення ревізій, перевірок підпорядкованих і підконтрольних об'єктів, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих та позавідомчих експертиз [7]. Для реалізації такої норми на сьогоднішній день потребує удосконалення порядку взаємодії між прокуратурою та спеціальними органами фінансового контролю, зокрема щодо залучення спеціалістів органів Державної казначейської служби, Державної фінансової інспекції, Державної податкової служби для проведення перевірок державних закупівель органами прокуратури.

Необхідність проведення фінансового контролю державних закупівель компетентними органами при перевірці дотримання вимог законодавства та виявленні правопорушень органами прокуратури підтверджується судовою практикою. Так, Постановою Печерського районного суду м. Києва від 26.07.2010 р. по справі № 4-1396/10 скасовано постанову про порушення кримінальної справи за фактом вчинення службовими особами ДП «Укрзалізничпостач» зловживання службовим становищем, що спричинило тяжкі наслідки, за ознаками злочину, передбаченого ч.2 ст.364 КК України у зв'язку з безпідставністю висновку про невідповідність дій службових осіб ДП «Укрзалізничпостач» вимогам чинного законодавства, яким врегульовано процедури закупівель. Приводом та підставою для порушення кримінальної справи було безпосереднє виявлення прокурором в діях службових осіб ДП «Укрзалізничпостач» ознак злочину, передбаченого ч.2 ст.364 КК України, на підставі даних матеріалів прокурорської перевірки. В свою чергу? посадові особи підприємства надали до суду акт Головного КРУ України ДКРС України про проведення перевірки процедури закупівлі, згідно якого не виявлено жодних порушень чинного законодавства щодо процедури закупівель у спірному періоді. Судом перевірено належні та до-

пустими докази, внаслідок чого встановлено відсутність фактів порушень законодавства при здійсненні закупівлі [8]. Таким чином, суд встановив, що переважне значення мають висновки спеціального компетентного контролюючого органу, які є належним доказом щодо встановлення факту порушень при процедурах закупівель.

Тому з метою уникнення дублювання функцій органів державної влади, ефективності та законності проведення прокурорських перевірок органи прокуратури повинні здійснювати перевірки державних закупівель тільки після вирішення питання та розгляду звернень про порушення компетентними органами державної влади або при залученні спеціалістів спеціальних органів фінансового контролю.

Взаємодія органів фінансового контролю та органів прокуратури, нагляд прокуратури за діяльністю контролюючих та правоохоронних органів має ефективно запобігати правопорушенням у бюджетній та сприяти встановленню й усуненню причин та умов, що їм сприяли. О. Гладун вказує, що враховуючи значну кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, ефективно планування контрольно-наглядних заходів дає змогу уникнути дублювання в їх роботі, досягнути значної економії ресурсів [9].

Щодо безпосередньо порядку проведення перевірок фінансово-господарської діяльності органами прокуратури та повноважень прокурорів під час їх проведення, то слід зазначити наступне.

Положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 р. № 5288-VI конкретизовано порядок проведення перевірок, які проводяться при здійсненні прокурорського нагляду та уточнено повноваження прокурорів при їх проведенні.

Як визначено ч.1 ст.20 Закону України «Про прокуратуру», під час перевірки прокурор має право:

– вимагати від керівників та колегальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

– мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або інформацію з обмеженим доступом. Письмово вимагати подання в прокуратуру у визначений ним розумний строк зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

– отримувати від посадових та службових осіб і громадян усні або письмові пояснення, в тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури.

Законні вимоги прокурора, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки [3].

Для здійснення перевірки прокурор приймає постанову, в якій зазначає підстави, що свідчать про можливі порушення законності, та обґрунтовує необхідність вчинення дій, передбачених пунктами 3, 4 та 5 ч.1 ст.20 Закону України «Про прокуратуру». Не допускається проведення перевірки без надання копії зазначеної постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичній особі – підприємцю. Постанова прокурора може бути оскаржена цими особами до прокурора вищого рівня або суду в порядку адміністративного судочинства

ва протягом десяти днів з дня одержання копії постанови. Оскарження постанови до прокурора вищого рівня не позбавляє особу права на її оскарження до суду, яке може бути здійснене нею протягом десяти днів з дня одержання рішення прокурора вищого рівня про результати розгляду скарги.

Оригінали витребуваних чи отриманих прокурором актів, документів та матеріалів мають бути повернуті відповідним особам після закінчення перевірки, крім випадків долучення їх до матеріалів кримінального провадження в порядку, передбаченому процесуальним законодавством. У разі необхідності до закінчення перевірки можуть бути повернуті копії зазначених документів.

Проведення перевірок дотримання бюджетного законодавства, державних закупівель органами прокуратури регламентується правовими нормами, які не відносяться до фінансово-правових, в той же час об'єктом прокурорської наглядової діяльності являється фінансова діяльність органів влади та суб'єктів господарювання. Це обумовлює необхідність застосування специфічних фінансово-правових методів, способів та методик при їх проведенні. Фактично органи прокуратури здійснюють фінансовий контроль та є органом державної влади загальної компетенції до повноважень якого, відноситься також здійснення контролю за дотриманням фінансового законодавства, що фактично можливо ототожнити з фінансовим контролем.

Об'єктом контролю прокуратури щодо дотримання законодавства при здійсненні державних закупівель є фінансова діяльність суб'єктів, які приймають участь у відносинах, пов'язаних з державними закупівлями. Підконтрольними суб'єктами є бюджетні установи, державні та комунальні підприємства та організації, що витрачають державні кошти для закупівлі товарів, робіт та послуг, суб'єкти господарювання, що отримують бюджетні кошти при виконанні бюджетних програм, суб'єкти господарювання, які здійснюють по-

ставки товарів, виконання робіт та надання послуг за державні кошти, а також державні органи, органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати управління та контроль за здійсненням державних закупівель. Дискреційні повноваження органів прокуратури створюють широкі можливості для реалізації завдань державного контролю у всіх сферах фінансової діяльності держави. Тому органи прокуратури відіграють значну та важливу роль при здійсненні фінансового контролю, що дозволяє своєчасно реагувати на порушення законності, сприяти усуненню порушень та попереджувати протиправні дії при здійсненні державних закупівель.

Слід звернути увагу, що органи прокуратури не тільки здійснюють перевірки дотримання законності при здійсненні державних закупівель, але й проводять активну прокурорсько-слідчу діяльність та представляють інтереси держави в судах при розгляді спорів, які пов'язані з державними закупівлями та направлені на відшкодування завданих збитків, що є суттєвим для зміцнення правопорядку, забезпечення інтересів держави та місцевого самоврядування.

Проведений аналіз повноважень прокуратури при здійсненні державних закупівель свідчить про те, що органи прокуратури при здійсненні перевірок не дублюють органи державного фінансового контролю, а доповнюють, конкретизують та здійснюють комплексний нагляд за дотриманням законності усіма суб'єктами фінансової діяльності.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що органи прокуратури відповідно до законодавства уповноважені проводити перевірки додержання та виконання законодавства про державні закупівлі. Перевірки державних закупівель здійснюються із застосуванням спеціальних методів фінансового контролю, що обумовлено вираженням результатів державних закупівель у фінансовому значенні та у фінансових документах. Тому проведення прокурорських перевірок державних закупі-

вель повинно відбуватись у нормативно-встановленому порядку із залученням спеціалістів компетентних органів для можливості повного та об'єктивного з'ясування обставин фінансової та господарської діяльності при здійсненні закупівель за державні кошти.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про здійснення державних закупівель» : від 01.06.2010 р., № 2289–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Корнякова Т. В. – Одеса, 2004. – 214 с.
3. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Наказ Генерального прокурора України «Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» : від 21.06.2012 р., № 9гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua>.
5. Левицький О. Правозахисна діяльність у сфері бюджетного законодавства – один з головних пріоритетів роботи прокуратури Кіровоградщини / О. Левицький // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1 (25). – С. 96–100.
6. Бюджетний Кодекс України : від 08.07.2010 р., № 2456–VI // ВВР України. – 2010. – № 50. – Ст. 1778.
7. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» : від 07.11.2012 р., № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua>.
8. Постанова Печерського районного суду м. Києва : від 26.07.2010 р. по справі № 4-1396/10 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10560872>.

9. Гладун О. Взаємодія правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету / О. Гладун // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 115–121.

*Фалько Л. В. Повноваження органів прокуратури при проведенні перевірок державних закупівель / Л. В. Фалько // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1060–1065 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13flvpdz.pdf>*

Проаналізовано особливості реалізації наглядових повноважень органів прокуратури за дотриманням законності у сфері державних закупівель. Встановлено, що для досягнення поставлених завдань органи прокуратури повинні реалізовувати свої повноваження у взаємодії з компетентними фінансовими органами.

\*\*\*

*Фалько Л.В. Полномочия органов прокуратуры при проведении проверок государственных закупок*

Проанализированы особенности реализации надзорных полномочий органов прокуратуры за соблюдением законности в сфере государственных закупок. Установлено, что для достижения поставленных задач, органы прокуратуры должны реализовывать свои полномочия при взаимодействии с компетентными финансовыми органами.

\*\*\*

*Falko L.V. Powers of the Prosecution during Audits of Public Procurement*

Features of the implementation of supervisory powers of the prosecution of the legality of public procurement are analyzed. There is determined that to achieve the objectives, prosecutors must exercise their powers in cooperation with the competent financial authorities.

Форум права ФОР