

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.2.19>

І. Г. Богатирьов

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри кримінально-виконавчого та кримінального права
Навчально-наукового інституту права, правоохоронної діяльності та психології
Пенітенціарної академії України
ORCID ID: 0000-0003-4001-7256

Л. А. Боровик

кандидат педагогічних наук, доцент,
член-кореспондент Міжнародної кадрової академії,
доцент кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука
ORCID ID: 0000-0002-8997-0577

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАПОБІГАННІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті проведено дослідження ролі прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель. Доведено, що здійснення публічних закупівель забезпечується насамперед національним законодавством, нормативними актами Кабінету Міністрів України, рішеннями органів місцевого самоврядування. Визначено, що електронна система закупівель надавала можливість державним органам, підприємствам, організаціям, органам місцевого самоврядування зменшити використання бюджетних коштів на добросовісній конкуренції під час проведення закупівель предметів та товарів необхідних для забезпечення їх діяльності. Зазначено, що в умовах правового режиму воєнного стану державні органи, підприємства, організації, органи місцевого самоврядування вимушені здійснювати публічні закупівлі саме для критичних сфер їхньої діяльності (енергетика, водозабезпечення, опалення тощо). Констатовано, що основна мета запровадження в Україні електронної системи публічних закупівель полягає у формуванні нової системи адміністративно публічних послуг та створення добросовісної конкуренції. Вивчення ролі прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель надало змогу встановити особливості їх реалізації, формування системного бачення та захисту їх від посягання на послідовність і законність із боку зацікавлених осіб. Доведено, що правильність здійснення публічних закупівель, з одного боку, є гарантією реалізації прав, свобод та інтересів громадян, а з іншого – гарантією захисту публічних інтересів держави. Доведено, що прокуратура є невід'ємною частиною системи правоохоронних органів та має досить широкий спектр функцій, який передбачає здійснення діяльності щодо захисту прав та інтересів держави і громадян шляхом представлення публічного обвинувачення в суді. Виокремлено основні форми роботи прокуратури щодо запобігання використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронний орган, публічні закупівлі, бюджетні кошти, добросовісна конкуренція, кримінальне правопорушення, кримінальне провадження, виконання окремих процесуальних дій, запобігання.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах правового режиму воєнного стану ні в кого не викликає сумніву той факт, що публічні

закупівлі товарів, послуг робіт відіграють ключову роль у забезпеченні життєдіяльності держави органів місцевого самоврядування та

територіальних громад України. Проведене нами дослідження прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель показує, наскільки вони є основою вчинення з боку керівників адміністративних та кримінальних правопорушень.

Варто зазначити, що діюча в державі система державного контролю за використанням бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель має забезпечувати прозорість, законність та ефективність процедур закупівель. В іншому випадку зловживання з боку окремих керівників щодо публічних закупівель уникнути не можливо.

З огляду на новизну наукового пошуку ролі прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель в адміністративно-правовій та кримінологічній доктрині України досі не було здійснено загальне науково-теоретичне дослідження із цієї тематики.

Вищенаведене зумовлюється необхідністю розробити дорожньої карти для правоохоронних органів, в тому числі, і органів прокуратури використання якої дозволить їм своєчасно виявити, розслідувати, порушувати кримінальне провадження, давати правову оцінку протиправної діяльності у системі публічних закупівель з боку державних органів, організацій, органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звичайно питання здійснення публічних закупівель територіальними громадами були і залишаються актуальними особливо це проявляється в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. Серед вітчизняних вчених, які ґрунтовно займаються проблемами публічних закупівель в Україні варто виділити праці: Буряка Я.В., Белінськ Г.В., Воровську Л.А., Здирко Н.Г., Мартиновича Д.Є., Мельникова О.С., Іжа М.М., Оврамець Ю.О., Русіна В.М., Сиротюк Г.В. та ін.

Метою статті є визначення ролі прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель, виявлення переваг законних публічних закупівель з використанням бюджетних коштів на життєдіяльність країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звичайно, що під час проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів щодо запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, серед багатьох питань, які виносяться на спеціальну нараду в умовах війни стала проблема не закон-

ного використання бюджетних коштів при здійснення публічних закупівель.

Отже прокуратура, як правоохоронний орган має право втручатися у сферу публічних закупівель шляхом: запобігання незаконного використання бюджетних коштів; притягнення до відповідальності винних осіб за вчинене кримінальне правопорушення; представлення інтересів держави в судах під час розгляду кримінального провадження; надання правової допомоги при укладанні договорів та реагування на порушення в межах своїх повноважень.

Вітчизняний вчений С. П. Ткачук вивчаючи адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні зазначає, проте, що саме «адміністративно-правове регулювання державного контролю у цій сфері є важливим інструментом для досягнення цих цілей. В умовах нинішнього реформування ключових державних інституцій та найважливіших сфер суспільного життя України, надзвичайно актуальним стає питання створення й впровадження ефективних механізмів для раціонального використання бюджетних коштів» [1, с. 2].

Згідно Закону України «Про публічні закупівлі» (далі Закон) та впровадження в Україні електронної системи закупівель «PROZORRO» по суті порушень з боку державних інституцій, територіальних громад не повинно бути. Але за нашим дослідженням в окремих сферах господарської діяльності порушення Закону стало нормою при здійсненні публічних закупівель територіальними громадами за рахунок бюджетних коштів» [2].

Звичайно, з одного боку, введення електронної системи закупівель «PROZORRO» зменшило кількість вчинення відповідальними особами адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель за рахунок бюджетних коштів, а з іншого, придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку встановленому Законом створили цілі схеми відмивання бюджетних коштів.

У травні 2022 року набрала чинності Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану», яка передбачає, що Державна аудиторська служба та її міжрегіональні територіальні органи під час воєнного стану та протягом місяця після його припинення або скасування виконують свої повноваження з урахуванням таких особливостей:

1) вживають заходів державного фінансового контролю з урахуванням воєнного стану;

2) до тривалості заходів державного фінансового контролю (інспектування, державного фінансового аудиту, перевірки закупівель) та інших строків, визначених порядками проведення цих заходів державного фінансового контролю, не належить строк, протягом якого такий захід (організація проведення, оформлення, реалізація) не здійснювався у зв'язку з обставинами, обумовленими воєнним станом;

3) надання документів під час заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок, збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, реалізація матеріалів за його результатами здійснюються в паперовій та/або електронній формі [3].

Інша Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» визначає вимоги до функціонування електронної системи закупівель, процедуру проведення авторизації електронних майданчиків та скасування рівня (рівнів) акредитації авторизованого електронного майданчика, умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків [4].

На думку вітчизняної дослідниці Ю. О. Оврамець зазначена процедура має декілька стадій: а) стадію підготовки, що завершується направленням заявки від оператора електронного майданчика до уповноваженого органу; б) стадію тестування, що завершується підготовкою та направленням до уповноваженого органу висновку адміністратора електронної системи «PROZORRO»; в) стадію розгляду та прийняття рішення, що завершується прийняттям наказу уповноваженим органом про авторизацію електронного майданчика; г) стадію авторизації, що завершується переданням продуктивного ключа оператору електронного майданчика [5, с.13].

Звичайно зазначені стадії по суті забезпечують отримання замовником відповідних товарів або послуг за найбільш вигідною для держави ціною, а постачальник отримує бюджетні кошти. На жаль, зловживання суб'єктами публічних закупівель на всіх чотирьох стадіях в умовах режиму воєнного стану стало нормою поведінки окремих керівників. А тому, органи прокуратури на місцях, мають професійно разом з іншими правоохоронними органами реагувати на нові виклики у даній сфері.

Більше того, забезпечення прозорих публічних закупівель відбувається за допомогою норм права, спрямованих на досягнення якісних і кількісних результатів та підтримку здорової конкуренції, а також застосування адміністративно-правових процедур для гарантування відповідності закупівель чинному законодавству.

Тут варто підтримати позицію вітчизняних вчених про те, «що здійснення публічних закупівель зумовлена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення потреб життєдіяльності країни матеріальними благами (ресурсами). Однак недоліки в організаційно-правовому забезпеченні перешкоджають ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. З метою підвищення рівня відкритості та прозорості публічних закупівель, а також ефективної та своєчасної їх організації варто було б використовувати всі можливі інформаційно-комунікаційні системи поширення інформації, впровадження та використання автоматизованих інформаційних систем для забезпечення підвищення оперативності та дієвості контролю» [6, с. 91].

До речі, на думку вітчизняного вченого М. М. Їжі «саме розвиток організаційно-правового механізму управління системою державних закупівель на конкурсних засадах відкриває для її учасників можливість отримати доступ до закордонних закупівель предметів та товарів необхідних забезпечити життєдіяльність громади» [7, с. 41].

Розглядаючи ефективність публічних закупівель вітчизняна вчена Г. В. Старостюк наголошує на тому, що «на сучасному етапі важлива роль відводиться сталості публічних закупівель. Сталі закупівлі - це ефективні закупівлі товарів, робіт та послуг з поліпшеними екологічними характеристиками та з урахуванням повної вартості їх життєвого циклу» [8, с. 345].

Погоджуючись з позицією вченої, звичайно органи прокуратури мають звертати увагу на сталі публічні закупівлі, оскільки вони є інструментом, який в умовах режиму воєнного стану може стати на заваді корупційним правопорушенням з боку державних органів, підприємств та організацій щодо використання бюджетних коштів у даній сфері. Більше того вони показують системність публічних закупівель їх чесність і прозорість, відновлюють довіру населення країни до державних інституцій.

Український дослідник М. В. Обуха розглядаючи публічні закупівлі як об'єкт адміністративно-правових відносин дійшов висновку, що існує

нерозривний зв'язок між суб'єктами і об'єктами адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель, коли для задоволення своїх інтересів і потреб вони здійснюють певні адміністративні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату» [9, с. 345].

За нашим дослідженням найчастіше адміністративні правопорушення при закупівлі товарів у публічних закупівлях вчиняються уповноваженими особами замовників та керівниками замовників. Відповідальність передбачена статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) [10].

Щодо кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель то вони в територіальних громадах вчиняються найчастіше шляхом привласнення чи розтрата майна (стаття 191 ККУ), зловживання службовим становищем (стаття 364 ККУ), шляхом службового підроблення (стаття 366 ККУ) та інших корупційних дії, зокрема отримання або надання неправомірної вигоди (статті 368, 369 ККУ) [11].

До речі, як показує аналіз кримінальних проваджень, дані кримінальні правопорушення часто пов'язані з маніпулюванням результатами тендерів, завищенням цін, фіктивними поставками або змовою між замовником та учасником. Одним із показників, чи справді в публічних закупівлях зросла кількість кримінальних правопорушень, могла би слугувати кількість обвинувальних вироків суду. Адже саме суд вирішує, чи винна людина.

Поряд з цим, ми не встановили таку статистику, оскільки прокуратура інші правоохоронні органи ведуть облік вироків за статтями Кримінального кодексу, але не за сферами, у яких були вчиненні кримінальні правопорушення. Це великий недолік, адже без кількості обвинувальних та виправдувальних вироків суду неможливо комплексно оцінити рівень вчинення кримінальних правопорушень у даній сфері, а також якості досудових розслідувань.

Серед заходів запобігання прокуратурою незаконного використання бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель ми виділяємо:

- 1) створення міжвідомчих робочих груп;
- 2) обмін аналітичною інформацією;
- 3) проведення спільних аналітичних досліджень;
- 4.4) контроль за виконанням спільних узгоджених заходів щодо запобігання використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель;

5) проведення щоквартально моніторингу використання підприємствами та організаціями бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель.

До речі, як показує аналіз кримінальних проваджень, порушених правоохоронними органами у сфері публічних закупівель, часто пов'язані з маніпулюванням результатами тендерів, завищенням цін, фіктивними поставками або змовою між замовником та учасником. З огляду на це, ми поділяємо позицію вітчизняних вчених про те, що надзвичайно важливим є впровадження у сфері публічних закупівель надійних механізмів контролю цілісності та аутентичності електронних доказів, а також забезпечення безперервності ланцюга зберігання та передачі інформації щодо кримінального провадження в електронному виді) [12, с. 166].

Висновок. Викладене надало можливість зробити наступні висновки:

- по-перше, дослідження ролі прокуратури у запобіганні використанню бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель відіграє важливе значення у економічній безпеці країни та формуванні сталих адміністративно-публічних зв'язків, які забезпечують їх ефективне та прозоре проведення;
- по-друге, наявні кримінальні правопорушення, що вчиняються у сфері публічних закупівель вирізняються підривом економічної безпеки України та незаконного використання бюджетних коштів.

Список використаної літератури:

1. Ткачук С. П. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні : дис. на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право / Хмельницький ун-т управління та права. Хмельницький, 2021. 252 с.
2. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015р № 922-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
3. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 Травня 2022 р. № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF>
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF>
5. Оврамець Ю.О. Адміністративно-правові процедури публічних закупівель в Україні.

- Адміністративне право і процес. № 3 (22) 2018. С. 4–17.
6. Воронська Л.А., Колесник Н.В. Публічні закупівлі як система ефективного використання бюджетних коштів в органах місцевого самоврядування. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу* № 2 (48), 2020. С. 89–92.
 7. Їжа М.М. Розвиток організаційно-правового механізму управління системою державних закупівель на конкурсних засадах : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2014. 197 с.
 8. Сиротюк Г.В. Перспективи впровадження сталих публічних закупівель в Україні. *Формування та перспективи розвитку підприємницьких структур в рамках інтеграції до європейського простору*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 24 березня 2021 р. Полтава : ПДАУ, 2021. С. 345–348.
 9. Обуха М.В. Публічні закупівлі як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 1 (83). С. 162–165.
 10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
 11. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
 12. Богатирьов І.Г. Смаль І.А. Використання електронних документів у кримінальному процесі України: актуальна проблема сьогодення. *Науковий вісник ДДУВС*. № 2. 2025. С. 165–173.

Bohatyrov I. H., Borovyk L. A. The role of the prosecutor's office in preventing the misuse of budget funds during public procurement

This article examines the role of the Prosecutor's Office in preventing the misuse of budget funds during the implementation of public procurement. It demonstrates that public procurement is primarily regulated by national legislation, regulatory acts issued by the Cabinet of Ministers of Ukraine, and decisions of local self-government bodies. The study highlights that the electronic procurement system has enabled state authorities, enterprises, organizations, and local self-government bodies to reduce the misuse of budget funds through fair competition when acquiring goods and services essential for their operations.

Under the legal framework of martial law, it is observed that state authorities, enterprises, organizations, and local self-government bodies are compelled to conduct public procurement mainly for critical sectors of activity, including energy, water supply, and heating. The introduction of the electronic public procurement system in Ukraine aims to establish a modern system of administrative and public services while promoting fair competition.

Analysis of the Prosecutor's Office's role in preventing budget fund misuse has facilitated the identification of specific features in the implementation of public procurement, the development of a systemic perspective, and the safeguarding of legality and procedural consistency against potential infringements by interested parties. Proper execution of public procurement, on the one hand, ensures the protection of citizens' rights, freedoms, and interests, and on the other hand, guarantees the defense of the state's public interests.

The study confirms that the Prosecutor's Office is an integral part of the law enforcement system and performs a wide range of functions, including protecting the rights and interests of the state and citizens through the representation of public prosecution in court. The main forms of prosecutorial activity aimed at preventing the misuse of budget funds during public procurement have been identified.

Key words: Prosecutor's Office, law enforcement body, public procurement, budget funds, fair competition, criminal offense, criminal proceedings, execution of specific procedural actions, prevention.