

СУТНІСТЬ ТА СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ»

ESSENCE AND SPECIFICITY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF PUBLIC FUNDS OF UKRZALIZNYTSYA JSC

Воротинцев Ю.Ю., аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Захист публічних коштів є важливою та актуальною темою, особливо в контексті ефективного функціонування державних підприємств. Одним з найбільших державних підприємств України є акціонерне товариство «Укрзалізниця» (далі – АТ «Укрзалізниця»), яке забезпечує перевезення пасажирів та вантажів по всій країні.

З метою оптимізації витрат та підвищення ефективності діяльності, АТ «Укрзалізниця» регулярно здійснює закупівлю різноманітних товарів та послуг. Проте, як показують результати аудиту, у процесі здійснення закупівель державне підприємство не завжди дотримується вимог законодавства та встановлених процедур.

У статті розглядається актуальна проблема захисту державних коштів у контексті діяльності великого підприємства залізничного транспорту України. Автор статті аналізує сутність та правову природу поняття адміністративно-правового захисту публічних коштів та визначає його специфіку застосування у сфері діяльності АТ «Укрзалізниця». Робиться акцент на необхідності ефективного використання механізмів адміністративно-правового захисту у сфері публічних закупівель, розглядаються правові засади забезпечення дієвого контролю за використанням коштів, які належать державі, а також аналізується діяльність АТ «Укрзалізниця» з питань захисту публічних коштів.

Основними результатами дослідження є виявлення специфіки адміністративно-правового захисту публічних коштів в діяльності АТ «Укрзалізниця», аналіз правових норм, які забезпечують контроль за використанням коштів, а також визначення проблем, пов'язаних з діяльністю АТ «Укрзалізниця» з питань захисту публічних коштів.

Проведене дослідження може сприяти покращенню фінансової дисципліни в АТ «Укрзалізниця» та інших підприємствах державної власності.

На основі отриманих результатів можна зробити висновок, що ефективний захист публічних коштів є важливим елементом державного управління та гарантією розвитку економіки країни. Оскільки АТ «Укрзалізниця» є однією з найбільших компаній в Україні та має значний бюджетний фонд, захист публічних коштів є особливо актуальним для неї.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, державний бюджет, публічні закупівлі, публічні кошти, правове регулювання.

The protection of public funds is an important and topical topic, especially in the context of the effective functioning of state-owned enterprises. One of the largest state-owned enterprises of Ukraine is the joint-stock company «Ukrzaliznytsia» (hereinafter – JSC «Ukrzaliznytsia»), which provides transportation of passengers and cargo throughout the country.

In order to optimize costs and improve the efficiency of operations, JSC «Ukrzaliznytsia» regularly purchases various goods and services. However, as the results of the audit show, in the process of procurement, the state enterprise does not always comply with the requirements of the law and established procedures.

The article deals with the actual problem of protection of state funds in the context of the activity of a large railway transport enterprise of Ukraine. The author of the article analyzes the essence and legal nature of the concept of administrative and legal protection of public funds and determines the specifics of its application in the field of activity of JSC «Ukrzaliznytsia». Emphasis is placed on the need for the effective use of administrative and legal protection mechanisms in the field of public procurement, the legal principles of ensuring effective control over the use of funds belonging to the state are considered, and the activities of JSC «Ukrzaliznytsia» on the protection of public funds are analyzed.

The main results of the study are the identification of the specifics of the administrative and legal protection of public funds in the activities of JSC «Ukrzaliznytsia», the analysis of legal norms that ensure control over the use of funds, as well as the identification of problems related to the activities of JSC «Ukrzaliznytsia» in matters of protection of public funds.

The conducted research can contribute to the improvement of financial discipline in JSC «Ukrzaliznytsia» and other state-owned enterprises.

Based on the obtained results, it can be concluded that the effective protection of public funds is an important element of public administration and a guarantee of the development of the country's economy. Since JSC «Ukrzaliznytsia» is one of the largest companies in Ukraine and has a significant budget fund, the protection of public funds is particularly relevant for it.

Key words: administrative and legal protection, state budget, public procurement, public funds, legal regulation.

Адміністративно-правовий захист є однією з найважливіших складових діяльності будь-якої організації, особливо тих, які мають доступ публічних коштів. У сучасних умовах зростає значення адміністративно-правового захисту в Україні, зокрема в АТ «Укрзалізниця», яка є однією з найбільших державних компаній країни та має значний бюджетний потік.

Забезпечення адміністративно-правового захисту публічних коштів є особливо важливим у контексті корупційних проявів, які можуть траплятися в органах управління та шкодити фінансовим інтересам держави. Тому, забезпечення ефективного адміністративно-правового захисту публічних коштів є однією з ключових задач керівництва АТ «Укрзалізниця».

Згідно до Закону України від 11.02.2015 № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів» публічні кошти це кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку

України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [1].

Державні підприємства, є особливо вразливими до корупції та зловживань, оскільки їхні операції часто мають великий бюджетний оборот та вимагають складних управлінських рішень.

Адміністративно-правовий захист публічних коштів – це система заходів та механізмів, спрямованих на запобігання корупції та зловживанням публічними коштами, а також на забезпечення ефективного та раціонального їх використання, а саме сутність адміністративно-правового захисту публічних коштів являє собою комплекс заходів, які реалізуються в рамках правового регулювання та державного нагляду/контролю за використанням бюджетних коштів.

Серед основних складових адміністративно-правового захисту публічних коштів можна виділити наступні:

– розробка та прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють використання публічних коштів;

– контроль та нагляд за використанням публічних коштів;

– встановлення відповідальності за порушення правил використання публічних коштів;

– забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів та їхню публікацію;

– встановлення процедур та механізмів протидії корупції та інших порушень в галузі фінансів.

Одним з найважливіших елементів адміністративно-правового захисту публічних коштів є контроль за їх використанням. Держава має забезпечити належний рівень контролю за державними закупівлями, управлінням державними фінансами та фінансами державних підприємств, а також за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. З метою запобігання корупції та зловживанням публічними коштами необхідно встановлювати прозорість процедур закупівель, регулювати умови укладання договорів з державними підприємствами та контролювати виконання цих договорів.

Не менш важливим показником адміністративно-правового захисту публічних коштів є інформаційна безпека. Як слушно зауважує Дмитренко Е.С., сутністю діяльності із забезпечення інформаційної безпеки у сфері публічних фінансів є захист інформації, тобто сукупності відомостей і даних, що створені або отримані у процесі публічної фінансової діяльності її учасниками і необхідні для реалізації покладених на них завдань і функцій [2, с. 55]. Відтак, належний розвиток безпеки у сфері інформації дозволить посилити контроль за використанням публічних коштів та підвищити ефективність діяльності АТ «Укрзалізниця» у цілому. У зв'язку з цим, на сьогоднішній день актуальним є питання захисту інформації, зокрема, від зловживань та несанкціонованого доступу до неї. У цьому контексті, компанія повинна мати розроблену та впроваджену політику захисту інформації, яка б відповідала б сучасним викликам та загрозам.

До інших елементів адміністративно-правового захисту публічних коштів відносяться, зокрема, визначення правових механізмів відповідальності за порушення законодавства щодо використання публічних коштів. Це може бути передбачено штрафами, адміністративними санкціями, скасуванням договорів та іншими заходами, а також забезпечення прозорості використання публічних коштів та доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вимог щодо забезпечення відповідальності у використанні публічних коштів розкривається першочергово крізь призму використання сучасних методів та інструментів управління фінансовими ресурсами, проведення аналізу ефективності витрат та здійснення їх оптимізацію. Йдеться, зокрема, про розумне поєднання санкційно-заохочувальної політики. Підтримуємо думку Малого І.Й. та Власенко М.М., які зауважують, що механізми заохочень і санкцій сприяють мотивації та визначають поступальний хід економічного розвитку і реалізацію відносин соціальної справедливості [3, с. 36–37].

Як вже вказувалось раніше, АТ «Укрзалізниця» є одним із найбільших державних підприємств України, та є монополістом на ринку залізничного транспорту. Оскільки АТ «Укрзалізниця» здійснює перевезення пасажирів та вантажів на всій території України, від неї залежить функціонування не тільки власної діяльності, а й інших галузей економіки.

З огляду на важливість функцій, які виконує АТ «Укрзалізниця», її діяльність підлягає особливому адміністративно-правовому регулюванню, включаючи заходи щодо забезпечення ефективного та раціонального використання публічних коштів.

Під категорією ефективності використання публічних коштів слід насамперед розуміти прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання державних коштів, тобто відкритість та доступність інформації про джерела та обсяги формування дохідної частини бюджетів та напрямки спрямування бюджетних коштів [4, с. 209–210]. Результативність же державної політики означає, що публічні кошти повинні бути спрямовані на досягнення максимальних результатів. Це може включати оцінку ефективності програм та проектів, контроль за їх виконанням та впровадженням відповідних заходів, які сприятимуть досягненню мети.

При цьому важливо зазначити, що ефективне та результативне використання публічних коштів повинно базуватися на прозорості та доступності інформації про витрати бюджету та результати діяльності державних органів. Це допоможе забезпечити високий рівень відповідальності за витрати коштів та забезпечити громадський контроль за діяльністю владних органів.

В контексті адміністративно-правового захисту публічних коштів та забезпечення їх ефективного використання у діяльності АТ «Укрзалізниця» важливо враховувати особливості її організаційної структури та управління. Зокрема, діяльність АТ «Укрзалізниця» організована на принципах децентралізації та самоврядування, що вимагає ефективного контролю та координації дій з боку центрального органу управління, а також внутрішнього контролю в самій компанії.

Організаційна структура АТ «Укрзалізниця» передбачає наявність різних рівнів управління, а саме: головного управління (центрального органу управління), дирекцій залізниць (територіальних підрозділів), філій (підприємств, що підпорядковуються дирекціям залізниць) та інших підрозділів. Кожен з цих рівнів має свої функції та повноваження, які визначаються положеннями про їх створення та функціонування.

На процес надходження публічних коштів «довільного формування» впливає доволі багато чинників, серед яких дуже значним є чинник ціноутворення. В українському законодавстві існує певна кількість нормативних документів, що регламентують процес ціноутворення. Це в першу чергу Закон України № 5007-VI «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012, також Закон України № 1682-III «Про природні монополії» від 20.04.2000. Якщо розглядати публічні кошти на прикладі коштів АТ «Укрзалізниця», то ряд цих нормативних документів доповнює в першу чергу Закон України № 273/96-ВР «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996, Постанова Кабінету Міністрів України № 457 «Про затвердження Статуту залізниць України» від 06.04.1998 та декілька інших галузевих та місцевих нормативних актів.

Але всі перелічені вище документи здебільшого, так би мовити, обмежують максимальний розмір надходження публічних коштів, сприяючи встановленню певних максимальних цін на товари та послуги, що надаються державними монополіями та підприємствами у площині критичних для населення України товарів та послуг. Нормативні документи не регулюють ситуацію, коли помилкове ціноутворення з боку державних підприємств призводить до неотримання коштів взагалі з причини неконкурентності цін на товари та послуги, що надаються державними підприємствами.

У зв'язку з такою складною структурою управління важливо мати ефективну систему контролю за використанням публічних коштів на всіх рівнях управління. Для цього необхідно забезпечити належний рівень компетенції контролюючих органів, виявлення та відстеження ризиків порушень фінансової дисципліни, а також підвищення ефективності виявлення таких порушень.

Одним з важливих інструментів адміністративно-правового захисту публічних коштів є система внутрішнього

контролю. У зв'язку з цим АТ «Укрзалізниця» повинна мати належну систему внутрішнього контролю, яка забезпечує перевірку використання публічних коштів відповідно до законодавства та внутрішніх правил компанії. Крім того, важливо забезпечити розробку та впровадження програми запобігання корупції в компанії, а також проведення антикорупційної роботи серед працівників.

Не можемо не погодитись із думкою Школьника І.О., Савченка Т.Г., які наголошують, що формування системи прозорості публічних фінансів сприяє наданню точної та своєчасної інформації всім користувачам, формуванню відповідального уряду та недопущення зловживань з боку влади [5, с. 34–35].

Інтерпретуючи вказане на АТ «Укрзалізниця», слід зауважити, про важливе значення чіткої та зрозумілої системи норм та правил, що регулюють діяльність АТ «Укрзалізниця» у сфері фінансів та бухгалтерського обліку. На даний момент, існують певні проблеми у цій сфері, що можуть стати причиною порушень та недбалого ставлення до використання публічних коштів. Одним з таких проблем є відсутність єдиного регулятора у сфері бухгалтерського обліку та фінансового звітності, що може призвести до неточностей та недостовірності даних.

Отже, для забезпечення ефективного адміністративно-правового захисту публічних коштів в діяльності АТ «Укрзалізниця» необхідно не тільки розробити та впровадити відповідну систему контролю та аудиту, але й покращити організаційну структуру та управління компанією, а також відповідну кваліфікацію та підготовку кадрів, які займаються фінансово-господарською діяльністю. Крім того, важливо забезпечити доступність інформації про фінансові операції та використання публічних коштів для широкого загалу, що забезпечить більшу відкритість та прозорість діяльності компанії.

Урахування цих факторів допоможе ефективно запобігати корупції та недбалому використанню публічних коштів, а також забезпечити стабільність фінансового стану компанії та її розвиток на довгострокову перспективу.

Крім того, необхідно забезпечити ефективне взаємодію з органами влади та контролюючими організаціями, які мають право проводити аудит та перевірки діяльності АТ «Укрзалізниця» з метою виявлення порушень у використанні публічних коштів та запобігання корупції.

Так, наприклад, обґрунтовано вбачається позиція Задираки Н.Ю., який пропонує на рівні закону чітко регламентувати порядок звернення до суб'єкта публічного адміністрування, що протиправно використовує публічне майно, неправомірно застосовує інструменти своєї діяльності [6, с. 41], підтримуємо й позицію Чубань В.С., Пасинчук К.М., які вказують на доцільність запровадження єдиного контролюючого органу завданням якого буде виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому. [7, с. 154–155; 8, с. 100–102].

Вважаємо, що якісний регулюючий механізм може забезпечити результативне функціонування системи публічного адміністрування та захист прав громадян. Якщо порушник може бути легко ідентифікований та покараний, це може стати передумовою для зниження рівня корупції, підвищення довіри до державних органів та підвищення якості надання послуг.

Однак, на практиці, важливо не тільки регулювати процедуру звернення, але й забезпечувати її доступність та практичність. Наприклад, важливо забезпечити можливість анонімного звернення, захист від тиску та відповідальність за тиск на осіб, які звертаються та повідомляють про факт порушення.

Отже, регулювання процедури звернення до суб'єкта публічного адміністрування є важливою складовою боротьби з корупцією та підвищення якості державних послуг.

Висновки. Ефективний захист публічних коштів є необхідним компонентом державного управління та гарантією стійкого розвитку економіки країни. Оскільки АТ «Укрзалізниця» має значний бюджетний фонд та займає одне з провідних місць серед компаній в Україні, захист публічних коштів є особливо важливим для неї.

Результатом розгляду питань адміністративно-правового захисту публічних коштів є підвищення рівня свідомості та відповідальності працівників АТ «Укрзалізниця» у використанні державних коштів, а також запобігання корупції та їх незаконному використанню.

Вдосконалення механізмів контролю за використанням державних коштів та виконанням законодавства у сфері захисту державних інтересів є важливим не лише для ефективного використання бюджетних коштів АТ «Укрзалізниця», але і для забезпечення прозорості та відкритості управління державними ресурсами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015: із змінами та доповненнями станом на 22.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>
2. Дмитренко, Е. С. Актуальні питання забезпечення інформаційної безпеки сфери публічної фінансової діяльності. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави, IX Всеукраїнська науково-практична конференція*. 2018, С. 55–57.
3. Малий, І.Й., Власенко, М. М. Результативність управління публічним сектором в умовах нестабільності. *Економіка та держава*. № 12. 2017. С. 33–37.
4. Петруненко Я. В. Ефективність використання публічних коштів як аксіологічна основа державної регуляторної політики. Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному праві: кол. монографія. Одеса: Фенікс, 2023. Розд. 6. С. 203–222.
5. Школьник І.О., Савченко Т.Г., *Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції: монографія*. Суми: видавництво «Ярославна». 2018. 186 с.
6. Задирака, Н. Ю. Еволюція відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна. *Приватне та публічне право*. 2018. № 4. С. 38–44.
7. Чубань В.С., Пасинчук К.М. Теоретико-правові аспекти фінансової безпеки України. Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті професора О.Г. Мурашина: матеріали круглого столу (м. Київ, 21 березня 2019 року). НАВС. С. 152–157.
8. Обрусна С.Ю., Пасинчук К.М., Чубань В.С. Організаційно-правові аспекти фінансової безпеки України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 99–103.