

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ВЕКТОРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

LEGAL PROVISION OF FINANCIAL CONTROL IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT: VECTORS OF IMPROVEMENT

Шопіна І.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін

Львівський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Стаття присвячена проблемам удосконалення правового забезпечення фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Обґрунтовано, що постійні зміни методів та способів здійснення фінансового контролю, пов'язані з розвитком інформаційних технологій, зумовлюють постійне вдосконалення його правового забезпечення. Акцентовано на тому, що створення електронної системи публічних закупівель України ProZorro дало змогу підняти ефективність фінансового контролю на вищий рівень, залучивши до моніторингу засоби масової інформації, громадські організації та окремих громадян.

З'ясовано, що фінансовий контроль дає змогу виконувати три основні функції. По-перше, за його допомогою можна виявити випадки незаконного та нерационального використання коштів державного та місцевих бюджетів. По-друге, за результатами отриманих у процесі здійснення контрольних заходів відомостей та даних стає можливим притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності осіб, які вчинили порушення правових приписів у фінансовій сфері. По-третє, фінансовий контроль виконує превентивну функцію, виховуючи у громадян і суспільства загалом нульову толерантність до корупції та інших правопорушень, а в посадових осіб – добросовісність і високий рівень правосвідомості.

Констатовано, що правове забезпечення фінансового контролю у сфері публічних закупівель характеризується нині непослідовністю та відсутністю системного характеру, оскільки досягнення, пов'язані із введенням у дію та ефективним функціонуванням електронної системи публічних закупівель України ProZorro, нівелюються тенденцією виведення зі сфери контрольної діяльності окремих видів публічних закупівель шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

Зроблено висновок, що практика зменшення прозорості процесів публічних закупівель є загрозою і буде сприяти збільшенню корупційних ризиків. Завданням правової науки за таких умов має стати фахове обговорення таких законодавчих новел і підготовка аргументованих пропозицій щодо реалізації принципів фінансового контролю у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: фінансовий контроль, функція фінансового контролю, фінансова безпека, публічні закупівлі, фінансово-правові відносини, корупція, громадський контроль.

The article is devoted to the problems of improving the legal support of financial control in the field of public procurement. It has been substantiated that constant changes in the methods and methods of financial control associated with the development of information technologies necessitate continuous improvement of its legal support. Attention is drawn to the fact that the creation of the electronic public procurement system of Ukraine ProZorro allowed raising the efficiency of financial control to a higher level, involving the media, public organizations and individual citizens in the monitoring.

The article establishes that financial control allows you to perform three main functions. First, it makes it possible to identify cases of illegal and irrational use of state and local budgets. Secondly, according to the results of the information and data obtained during the implementation of control measures, it becomes possible to bring persons who have violated legal regulations in the financial sector to the appropriate type of legal liability. Third, financial control performs a preventive function, instilling in citizens and society as a whole zero tolerance for corruption and other offenses, and among officials – virtue and a high level of legal awareness.

The article states that the legal support of financial control in the field of public procurement is characterized today by inconsistency and lack of a systemic nature, since the achievements associated with the introduction and effective functioning of the electronic public procurement system of Ukraine, ProZorro, are leveled by the tendency to remove certain types of public procurement from the sphere of control activities. Procurement by making amendments and additions to the Law of Ukraine "On Public Procurement" dated December 25, 2015 No. 922-VIII.

It was concluded that the practice of reducing the transparency of public procurement processes threatens and will increase corruption risks. The task of legal science in such conditions should be a professional discussion of such legislative innovations and the preparation of reasoned proposals for the implementation of the principles of financial control in the field of public procurement.

Key words: financial control, financial control function, financial security, public procurement, financial and legal relations, corruption, public control.

Постановка проблеми. Проблеми фінансової безпеки є надзвичайно важливими для України в сучасних умовах так званої «гібридної війни», оскільки від стану наповнення державного і місцевих бюджетів, правомірності і раціональності використання бюджетних коштів, нівелювання негативного впливу корупційних ризиків залежить забезпечення територіальності цілісності та державного суверенітету. Слід сказати, що фінансовий контроль, поряд із свободою слова та інститутом приватної власності, є одним із трьох стовпів, на яких тримається демократичний устрій, і без визначення особливостей витрачання коштів держави та територіальних громад неможливо визнати ефективним зворотний зв'язок, що має існувати між суспільством і державою.

Мета статті – визначити вектори вдосконалення правового забезпечення фінансового контролю у сфері публічних закупівель.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Проблематику фінансового контролю взагалі і контролю у сфері

публічних закупівель зокрема розглядали у своїх роботах такі науковці, як К. Водоласкова, Я. Горбатюк, М. Довгань, Н. Зяець, Н. Зdirko, Л. Касьяненко, Л. Кінашук, М. Кучерявенко, В. Новаковець, В. Русін, Л. Савченко, С. Сисюк, А. Тищенко, І. Ярмак, а також інші автори. Разом із тим постійні зміни методів та способів здійснення фінансового контролю, особливо пов'язані з розвитком інформаційних технологій, зумовлюють необхідність постійного вдосконалення правового забезпечення, призначеного вказані процеси підтримувати. Створення електронної системи публічних закупівель України ProZorro дало змогу підняти ефективність фінансового контролю на більш високий рівень, залучивши до моніторингу засоби масової інформації, громадські організації та окремих громадян. Однак нині спостерігається небезпечна тенденція внесення змін до законодавства, метою яких є виключення певних видів закупівель із переліку тих, інформація про які має оприлюднюватися. Вказане вимагає більш детального розгляду правового забезпечення фінансового

контролю у сфері публічних закупівель і зумовлює напрями подальших наукових розвідок.

Виклад основного матеріалу. Перш за все варто сказати, що важливість ефективного фінансового контролю для забезпечення сталого розвитку будь-якої сучасної правової демократичної держави видається беззаперечною. Як справедливо стверджує Л. Савченко, одним із проявів важливої ролі фінансів у відтворенні є контроль, можливість проведення якого впливає з контрольної функції фінансів, який правильно називають фінансовим. Фінансовий контроль відіграє важливу роль у здійсненні фінансової діяльності держави, у процесі якої проходить планомірне й цілеспрямоване утворення, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, що забезпечують виконання завдань і функцій держави [1, с. 112]. Фінансовий контроль як особлива сфера державного контролю, що становить діяльність фінансових органів із виявлення порушень законності, фінансової дисципліни й доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів [2, с. 163], дає змогу виконувати одночасно три основні функції. По-перше, за його допомогою можна виявити випадки незаконного та нераціонального використання коштів державного та місцевих бюджетів. По-друге, за результатами отриманих у процесі здійснення контрольних заходів відомостей та даних стає можливим притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності осіб, які вчинили порушення правових приписів у фінансовій сфері. По-третє, фінансовий контроль виконує превентивну функцію, виховуючи у громадян і суспільства загалом нульову толерантність до корупції та інших правопорушень, а у посадових осіб – доброчесність і високий рівень правосвідомості.

Однак досягнення всіх цих амбітних цілей можливе, лише якщо правове забезпечення системи фінансового контролю є досконалим, якщо численні прогалини та суперечності правових актів не стають зручними «лазівками» для системних порушень принципів фінансового контролю. Особливо небезпечною є ситуація у сфері публічних закупівель. Як справедливо вказує М. Карлін, загалом в Україні поширені такі випадки зловживань державними замовниками під час проведення публічних закупівель: поділ предмета закупівлі на лоти задля уникнення проведення конкурсних торгів; встановлення в документації тендерів вимог, що дискримінують та зменшують кількість потенційних учасників; неправомірне застосування переговорної процедури; умови договору про закупівлю відрізняються від змісту акцептованої пропозиції; відхилення переможців торгів за формальними ознаками; акцептування пропозиції, що перевищує ринкову ціну. Окремі замовники державних закупівель також створюють штучні проблеми для учасників тендерів, насамперед для так званих «небажаних» учасників. Антимонопольний комітет України (АМКУ) бореться з подібними порушеннями за допомогою штрафів, але це поки не дає бажаних результатів. Одним із поширених методів порушень тендерних закупівель є укладення змов й учасниками цих торгів, щоб зменшити ціну торгів. Як правило, їх учасники домовляються про максимальне обмеження ціни і визначають того, хто їх виграє. Особливо це проявляється в разі участі в цих торгах тільки двох учасників, які можуть бути пов'язаними між собою. Так, у 2019 р. АМКУ розкрив подібні змови в п'яти торгах, проведених Укрзалізницею, та наклав штраф на їх учасників на суму 60,8 млн грн [3, с. 90].

Одним із дієвих засобів фінансового контролю, можливості якого в умовах розвитку інформаційних технологій постійно розширюються, є Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII, яким регламентуються особливості функціонування електронної системи закупівель – інформаційно-телекомуні-

каційної системи, яка має комплексну систему захисту інформації з підтверженою відповідністю згідно із Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [4], що забезпечує проведення закупівель, створення, розміщення, оприлюднення, обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять вебпортал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [5]. Метою вказаного Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [5]. Практика його застосування дає змогу стверджувати, що цей правовий акт довів свою ефективність – він забезпечує можливість широких верств громадськості, антикорупційних органів, громадських організацій, засобів масової інформації оперативного отримати інформацію щодо ціни тендерних пропозицій, суб'єктів, з якими укладається договір про закупівлю, тощо.

Однак останнім часом у законотворчій діяльності спостерігається загрозлива практика доповнення ч. 5 та 6 ст. 3 вказаного Закону, в яких визначено випадки, на які дія цього правового акта не поширюється (у правовій публіцистиці для цього навіть використовується усталений термін «вивести з-під закону про закупівлі»). Так, Законом України від 03.06.2021 р. № 1530-IX було встановлено, що його дія не поширюється на випадки, коли предметом закупівлі є послуги, необхідні для здійснення державних запозичень, залучення запозичень під державні гарантії, обслуговування і погашення державного боргу, запозичень, залучених під державні гарантії. Відповідно до Закону України від 02.12.2020 р. № 1021-IX, дія закону не поширюється на закупівлі природного газу замовником послуг транспортування в оператора газотранспортної системи в обсязі допущеного замовником негативного добового небалансу, а також природний газ, закупівля якого здійснюється оператором газотранспортної системи, оператором газосховищ та операторами газорозподільних систем для забезпечення власної господарської діяльності. Законом України від 3 червня 2021 р. № 1530-IX було визначено, що дія закону про публічні закупівлі не поширюється на роботи з будівництва (в тому числі супровідні цим роботам послуги) Великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва (Київська область). І таких прикладів можна навести ще багато, і майже всі вони стосуються сфер економічної діяльності, в яких зосереджено надзвичайно велику кількість коштів платників податків.

Заслугує на увагу те, що фахівці Головного юридичного управління Верховної Ради України неодноразово висловлювали заперечення щодо доцільності та обґрунтованості подібних законодавчих новел, а також їхньої відповідності принципу верховенства права [6; 7 та ін.]. Однак практика «виведення з-під закону про публічні закупівлі» сфер діяльності з великими корупціогенними ризиками продовжується, і нині на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти щодо громадських послуг із перевезення пасажирів без застосування конкурентних процедур, щодо непоширення дії закону про закупівлі на товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, державними науковими установами за рахунок власних надходжень та багато інших.

Отже, можна констатувати, що правове забезпечення фінансового контролю у сфері публічних закупівель характеризується нині непослідовністю та відсутністю системного характеру, оскільки досягнення, пов'язані із введеним у дію та ефективним функціонуванням електронної системи публічних закупівель України ProZorro нівелюються тенденцією виведення зі сфери контрольної діяльності окремих видів публічних закупівель.

Висновки та пропозиції. На нашу думку, практика зменшення прозорості процесів публічних закупівель є загрозовою і буде сприяти збільшенню корупційних ризиків. Завданням правової науки за таких умов має

стати фахове обговорення таких законодавчих новел і підготовка аргументованих пропозицій щодо реалізації принципів фінансового контролю у сфері публічних закупівель.

ЛІТЕРАТУРА

1. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія. Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. 407 с.
2. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький ; за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
3. Карлін М. Фінансові порушення при проведенні публічних закупівель в Україні та засоби їх мінімізації. *Economic journal of Lesya Ukrainka Volyn National University*. 2021. № 2 (26). С. 87–93.
4. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
5. Про публічні закупівлі : Закон України 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
6. Зауваження до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель (реєстраційний № 5309). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71534
7. Висновок на проект Закону України «Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо закупівлі юридичних послуг Національним банком України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72636