

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chc.v055.2024.19>

Лаба Альона Юріївна,

заступник директора комунальної науково-дослідної установи

«Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста»

Київського міжнародного університету

ORCID ID: 0000-0002-0441-3828

АКТУАЛЬНІ ВИКЛИКИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Динамічний розвиток фінансових правовідносин в умовах реформ децентралізації в Україні виявив низку проблем у правовому регулюванні участі органів місцевого самоврядування в цих процесах. Особливу увагу привертають питання притягнення до фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування за порушення у сфері публічних фінансів. Недоліки у нормативно-правовій базі, недостатність механізмів моніторингу, складнощі в забезпеченні доступу до персональних даних для притягнення осіб до відповідальності та обмеженість функціоналу електронних систем створюють істотні перешкоди для ефективного здійснення фінансового контролю.

В умовах воєнного стану ці проблеми загострюються через значну кількість закупівель, що проводяться поза процедурою конкурентних торгів, що унеможливає їх повноцінний моніторинг. Законодавчі зміни, які розширили контроль за прямими договорами, хоч і є кроком уперед, викликали юридичні дискусії щодо їхньої ретроактивної дії та відповідності принципам правової визначеності.

Усі ці аспекти вимагають негайного вирішення, оскільки вони впливають на ефективність контролю за витрачанням публічних коштів, дотримання принципів прозорості та підзвітності у фінансово-правових відносинах. Удосконалення правового регулювання, запровадження інноваційних інструментів моніторингу та розробка диференційованого підходу до відповідальності є необхідними для підвищення ефективності фінансового контролю в умовах децентралізації.

Стан дослідження теми. Питання фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації залишається актуальним та активно обговорюється як в українській, так і міжнародній науковій спільноті. Дослідження зосереджуються на аналізі нормативно-правового регулювання фінансового

контролю, удосконаленні механізмів відповідальності за порушення у сфері публічних фінансів, а також забезпеченні прозорості та ефективності використання бюджетних коштів.

Українські науковці, зокрема, приділяють увагу проблемам правового забезпечення процесів децентралізації (наприклад, роботи О. Батанова, М. Кравчука, С. Телешуна), зосереджуючи увагу на викликах у діяльності органів місцевого самоврядування, включаючи контроль за їх фінансовими рішеннями. Вивчаються аспекти функціонування Державної аудиторської служби України (Держаудитслужби) та інших органів державного фінансового контролю, а також їх роль у забезпеченні фінансової дисципліни.

Міжнародні дослідження (наприклад, роботи М. Клітгарда, Д. Осборна, П. Хаттона) акцентують увагу на значенні прозорості, підзвітності та цифровізації фінансового контролю для зміцнення довіри до місцевих органів влади. Вивчення кращих практик країн ЄС свідчить про ефективність інтеграції цифрових інструментів моніторингу та впровадження ризик-орієнтованих підходів у фінансовий контроль.

Проте в сучасних умовах, особливо в контексті воєнного стану в Україні, актуальними залишаються прогалини у правовому регулюванні моніторингу закупівель, складнощі доступу до персональних даних для складання адміністративних протоколів, а також недостатність ефективних інструментів реагування на порушення.

Відтак, необхідність інтеграції інноваційних підходів у фінансовий контроль, удосконалення законодавчої бази та забезпечення ефективного моніторингу витрачання публічних коштів вимагають подальших досліджень та обґрунтувань. Це дозволить сформувати нові підходи до фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування та посилити їх спроможність забезпечувати сталий розвиток у межах своїх повноважень.

Мета статті. Метою статті є наукове обґрунтування проблем правового регулювання фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, аналіз нормативно-правових та організаційних механізмів, що впливають на ефективність моніторингу публічних фінансів, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчої бази та інструментів фінансового контролю для підвищення прозорості, підзвітності та ефективності використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стрімкий розвиток фінансових правовідносин у державі зумовлює виникнення значних викликів у їх правовому регулюванні, особливо в аспекті участі органів місцевого самоврядування в цих процесах в умовах децентралізації. При цьому надзвичайно важливим є забезпечення чіткого та послідовного правового регулювання механізмів притягнення органів місцевого самоврядування до відповідальності за фінансові правопорушення. Недоліки у правовій базі, що регулює ці питання, ускладнюють ефективне застосування норм фінансового права і потребують негайного вирішення, зокрема через судову практику та позиції Верховного Суду.

Конституція України (ст. 19) визначає, що органи державної влади та посадові особи повинні діяти виключно у спосіб, передбачений Конституцією та законами. Це правило стосується й органів державного фінансового контролю (ОДФК), які регламентують свої повноваження та процедури у чинному законодавстві.

Після завершення моніторингу закупівель, якщо порушення не усунуто або не оскаржено, ОДФК здійснює заходи щодо притягнення відповідальних осіб до адміністративної відповідальності. Водночас публічні дані про кількість протоколів та постанов доступні лише у статистичних звітах ОДФК. Наприклад, за даними Держаудитслужби, у 2021 році попереджено порушення через скасування 1341 торгів на суму 9,7 млрд грн і розірвання 1421 договору на суму 3,2 млрд грн. У 2022 році ці показники становили відповідно 1311 торгів на суму 7,9 млрд грн і 1281 договорів на суму 6,7 млрд грн.

Щорічна звітність Держаудитслужби свідчить про суттєві проблеми в процесах притягнення до відповідальності. Наприклад, у 2021 році до адміністративної відповідальності притягнуто 402 особи, з яких сплачено штрафів лише на 1,02 млн грн із загальної суми накладених стягнень 2,07 млн грн.

Щоб зробити остаточні висновки щодо розподілу перемог у справах про оскарження висновків моніторингу, потрібен довший період аналізу. Це необхідно для проходження повного циклу від оголошення закупівлі до ухвалення остаточного судового рішення.

На 24 липня 2023 року 410 висновків моніторингу в системі Prozorro мали позначку про судові оскарження. Різниця між цією кількістю та кількістю рішень у Єдиному державному реєстрі судових рішень може бути зумовлена тим, що судові оскарження потребує часу, і багато справ ще перебувають на стадії розгляду. Деякі судові рішення можуть не відображатися в реєстрі через правовий режим воєнного стану. Існує також ризик зловживання замовниками своїми процесуальними правами, коли вони повідомляють про оскарження, але не дотримуються процесуальних вимог або затягують судовий процес. Кожен десятий висновок моніторингу, в якому зафіксовано порушення, оскаржується замовником у суді. За досліджуваною вибіркою, ймовірність успішного оскарження висновку в суді становила близько 70%. На 21 серпня 2023 року 437 висновків у системі Prozorro мали позначку про судові оскарження, але через відсутність синхронізації з судовими реєстрами на сторінці закупівлі відображається лише частина інформації про справу.

Висновки за результатами моніторингів адміністративні суди розглядають як акти індивідуальної дії, оцінюючи їх на відповідність принципам законності, обґрунтованості, пропорційності, своєчасності, безсторонності та добросовісності відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Формальне дотримання закону ще не гарантує, що висновок витримає перевірку судом на відповідність зазначеним принципам.

Основні проблеми, що виникають при розгляді висновків судами:

1. Проблема пропорційності. Суд визнає непропорційними заходи, що передбачають розірвання договору через незначне порушення замовника.

2. Проблема легітимної мети. Якщо виявлене аудитором порушення не вплинуло на ефективність використання бюджетних коштів, суди визнають необґрунтованими виняткові заходи, які зобов'язують замовника.

3. Проблема врахування всіх обставин справи. Коли висновок базується на формальних невідповідностях тендерної пропозиції переможця, суди

можуть визнавати такі висновки необґрунтованими, якщо учасник фактично відповідав критеріям.

Основними причинами успішного судового оскарження висновків визначено: відсутність порушення, де суд вважає, що порушення, встановлене державними аудиторами, відсутнє. Це часто зводиться до тлумачення конкретних норм законодавства про закупівлі. Незначні наслідки порушення, де виявлене порушення не призвело до негативних наслідків або не вплинуло на ефективність використання бюджетних коштів. Спосіб усунення порушення, як-от розірвання договору, оцінюється на обґрунтованість, пропорційність, конкретизованість, легітимність мети та наслідки.

Суди визнають необґрунтованими висновки моніторингів за такими тезами (в контексті технічної частини):

- формальні помилки в тендерних пропозиціях, які не впливають на їхню змістовність чи конкурентоспроможність, не є підставою для відхилення пропозиції (наприклад, відсутність коментарів до технічних характеристик товару, виправлення невідповідностей у сертифікатах, незначні помилки у документах).

- суди допускають виправлення невідповідностей, якщо вони не впливають на якість виконання робіт або на відповідність учасника критеріям (наприклад, надання кількох договорів для підтвердження досвіду, наявність попередньої медичної книжки замість нової, різниця в сумі аналогічного договору у відгуку та у даних про оплату).

Додатковим ускладненням є обмеження доступу ОДФК до персональних даних осіб, необхідних для складання протоколів та примусового виконання судових постанов. Ця проблема значно ускладнює виконання контрольних функцій і потребує законодавчого врегулювання.

Оновлення нормативно-правової бази в травні 2023 року через зміни до Постанови № 1178 розширило повноваження ОДФК на моніторинг прямих договорів, укладених без застосування електронної системи закупівель. За два місяці після ухвалення змін виявлено понад 13 тисяч прямих договорів на загальну суму 12,14 млрд грн, які підлягають моніторингу. Однак відкритим залишається питання моніторингу договорів, укладених до ухвалення цих змін, що викликає юридичні дискусії через принцип незворотності нормативно-правових актів у часі.

З огляду на виклики в правовому регулюванні публічних закупівель, необхідно удосконалити

процедури моніторингу, оптимізувати використання ресурсів та посилити контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів. Для цього доцільно завершити розробку електронних інструментів для автоматизації процедур закупівель і внесення інформації про їх виконання, а також запровадити систему диференційованої відповідальності залежно від суттєвості виявлених порушень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати дослідження дозволяють зробити наступні висновки.

Недоліки у нормативно-правовій базі, що регулює фінансово-правову відповідальність органів місцевого самоврядування, суттєво ускладнюють забезпечення прозорості та ефективності управління публічними фінансами. Це зумовлює необхідність перегляду чинних законодавчих актів і впровадження інноваційних підходів до фінансового контролю.

Моніторинг публічних закупівель виявляє значні порушення, проте більшість із них усуваються шляхом скасування торгів або розірвання договорів. Це свідчить про виявлення проблем на пізніх етапах процедур, що вимагає впровадження ефективніших превентивних механізмів. Однією з ключових перешкод у притягненні до відповідальності є відсутність ефективного механізму доступу органів фінансового контролю до персональних даних порушників. Розв'язання цієї проблеми потребує законодавчих змін.

Розробка електронної тендерної документації, оптимізація ризик-індикаторів для моніторингу та запровадження автоматизованих систем аналізу є перспективними напрямками для підвищення ефективності контролю.

Оновлення нормативно-правових актів, зокрема розширення повноважень Держаудитслужби, є важливим кроком для забезпечення належного моніторингу прямих договорів. Проте правові дискусії щодо ретроактивності цих змін потребують врегулювання для уникнення правової невизначеності.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на створення методології оцінки порушень залежно від їх суттєвості, а також визначення відповідних санкцій. Необхідно вивчити міжнародний досвід впровадження штучного інтелекту, машинного навчання та інших технологій для автоматизації процесів фінансового контролю.

Важливим напрямом є дослідження економічної ефективності заходів державного фінансового

контролю, включаючи аналіз співвідношення витрат і досягнутих результатів. Вивчення шляхів налагодження співпраці між Держаудитслужбою, правоохоронними органами та державними реєстрами для забезпечення оперативності та точності у виявленні порушень.

Дослідження повинні враховувати особливості правового регулювання у воєнний період, зокрема щодо неконкурентних закупівель, для

розробки рекомендацій із підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів.

Ці напрями сприятимуть удосконаленню правового регулювання фінансового контролю, підвищенню прозорості та ефективності управління публічними фінансами, а також забезпеченню сталого розвитку органів місцевого самоврядування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. С.170.
3. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 19 с.
4. Бавико О.С. Склад та ефективність фінансової відповідальності. URL: <http://radnuk.info/statti/255-finpr/14850-2011-01-19-03-57-33.html>.
5. Янчук А. Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 72–74.

Лаба Альона Юріївна

Актуальні виклики фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

У статті досліджено проблемні аспекти правового регулювання фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації. Зосереджено увагу на викликах, пов'язаних із недоліками нормативно-правової бази, обмеженістю механізмів моніторингу публічних фінансів, складнощами доступу до персональних даних для притягнення до адміністративної відповідальності, а також недосконалістю процедур реагування на порушення.

Аналіз даних Державної аудиторської служби України (Держаудитслужби) за 2021–2023 роки дозволив виявити ключові проблеми у сфері моніторингу закупівель, включаючи значний обсяг усунутих порушень шляхом скасування торгів або розірвання договорів, низький рівень фактичної сплати накладених штрафів, а також недостатність контролю за прямими договорами, укладеними поза електронними системами закупівель. Особливу увагу приділено правовим та організаційним аспектам, які ускладнюють діяльність органів державного фінансового контролю в умовах воєнного стану, зокрема у зв'язку з проведенням неконкурентних закупівель.

У статті розглянуто останні зміни нормативно-правової бази, зокрема Постанову № 1178, яка розширила повноваження Держаудитслужби щодо моніторингу прямих договорів. Однак акцентовано на правових дискусіях стосовно зворотної дії цих змін та ризику їх обмеженого застосування до договорів, укладених до набрання ними чинності.

Автором запропоновано напрями вдосконалення правового регулювання фінансового контролю, включаючи запровадження електронної тендерної документації, оптимізацію ризик-індикаторів для моніторингу, а також розробку диференційованих підходів до класифікації порушень залежно від їх суттєвості.

Окремо виділено важливість створення дієвого механізму доступу органів фінансового контролю до персональних даних для забезпечення належного притягнення порушників до відповідальності.

Результати дослідження спрямовані на вдосконалення механізмів фінансового контролю, підвищення прозорості та ефективності управління публічними фінансами органами місцевого самоврядування, а також забезпечення правової визначеності в контексті реалізації положень децентралізації.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, суб'єкт відповідальності, об'єктивна сторона відповідальності, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, особа уповноважена на виконання функцій держави.

Labá Alyona

Current challenges of financial and legal responsibility of local self-government bodies in the context of decentralization

The article examines problematic aspects of the legal regulation of the financial and legal responsibility of local government bodies in the context of the decentralization reform. The focus is on the challenges associated with the shortcomings of the regulatory framework, the limitations of public finance monitoring mechanisms, the difficulties of accessing personal data for administrative liability, as well as the imperfection of procedures for responding to violations.

Analysis of data from the State Audit Service of Ukraine (State Audit Service) for 2021–2023 allowed us to identify key problems in the field of procurement monitoring, including a significant amount of eliminated violations by canceling tenders or terminating contracts, a low level of actual payment of imposed fines, as well as insufficient control over direct contracts concluded outside electronic procurement systems. Particular attention is paid to legal and organizational aspects that complicate the activities of state financial control bodies under martial law, in particular in connection with non-competitive procurement.

The article examines recent changes in the regulatory framework, in particular Resolution No. 1178, which expanded the powers of the State Audit Service to monitor direct contracts. However, the emphasis is on legal discussions regarding the retroactive effect of these changes and the risk of their limited application to contracts concluded before their entry into force.

The author proposes directions for improving the legal regulation of financial control, including the introduction of electronic tender documentation, optimization of risk indicators for monitoring, and the development of differentiated approaches to classifying violations depending on their materiality.

The importance of creating an effective mechanism for financial control bodies to access personal data to ensure proper prosecution of violators is highlighted.

The results of the study are aimed at improving financial control mechanisms, increasing transparency and efficiency of public finance management by local governments, and ensuring legal certainty in the context of implementing decentralization provisions.

Key words: financial and legal responsibility, subject of responsibility, objective side of responsibility, local self-government bodies, territorial community, person authorized to perform state functions.