

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АКТИВ, ЯКІ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ СФЕРУ ОБІГУ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРАЇНСЬКА ЗАЛІЗНИЦЯ»

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE ACTS REGULATING THE SPHERE OF CIRCULATION OF PUBLIC FUNDS OF JOINT-STOCK COMPANY "UKRAINIAN RAILWAY"

Воротинцев Ю.Ю., аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Акціонерне товариство «Українська залізниця» є однією з ключових галузей української економіки, відповідальною за надання транспортних послуг та забезпечення функціонування залізничного транспорту в Україні. При цьому, як суб'єкт, що здійснює діяльність в сфері публічних послуг, Акціонерне товариство «Українська залізниця» зобов'язане раціонально та ефективно використовувати публічні кошти, залучені до своєї діяльності. З цією метою, важливим завданням є вивчення та аналіз нормативно-правового середовища, яке регулює обіг публічних коштів в Акціонерному товаристві «Українська залізниця».

Адміністративно-правовий аналіз обігу публічних коштів, в сьогоденних умовах, є надзвичайно важливим та нагальним питанням й актуальною темою, особливо урахувавши питання природної монополії Акціонерного товариства «Українська залізниця» на ринку надання послуг із залізничного перевезення громадян України та інших осіб та вантажних перевезень на території нашої держави.

Будь-який адміністративно-правовий аналіз має включати в себе основу та базу, від якої мають відштовхуватись висновки щодо належного адміністративно-правового регулювання того чи іншого питання. Цією базою виступає нормативна наповненість та належність врегулювання того чи іншого питання положеннями чинного законодавства України.

Так, автором в статті встановлено, що Акціонерне товариство «Укрзалізниця» є не лише замовником, а й учасником лотів публічних закупівель в Україні, що прямо впливає на регламентування видатків (цільових та нецільових) з бюджету на забезпечення діяльності монополіста.

Адміністративно-правовий аналіз активів, які регламентують сферу обігу публічних коштів Акціонерного товариства «Українська залізниця», стає актуальним завданням, оскільки він відображає складність та важливість питань, пов'язаних з фінансовою діяльністю цього великого державного підприємства. Цей аналіз передбачає огляд та критичну оцінку законодавчих актів, нормативних документів та внутрішніх процедур, що стосуються бюджетування, фінансового контролю, аудиту, та інших аспектів управління публічними коштами в рамках діяльності Акціонерного товариства «Українська залізниця».

У даній науковій статті ми прагнемо розглянути та розібрати основні аспекти адміністративно-правового аналізу активів, що регулюють обіг публічних коштів Акціонерного товариства «Українська залізниця», зокрема, акцентуючи увагу на нормах, які стосуються бюджетування та фінансового контролю. Ми також намагатимемося розглянути практичні виклики та проблеми, які виникають під час реалізації адміністративних функцій у сфері фінансової діяльності публічного підприємства.

Ключові слова: регламентування тендеру, публічні закупівлі, обіг публічних коштів.

Joint-Stock Company "Ukrainian Railway" is one of the key branches of the Ukrainian economy, responsible for providing transport services and ensuring the functioning of railway transport in Ukraine. At the same time, as an entity operating in the field of public services, the Joint-Stock Company "Ukrainian Railway" is obliged to rationally and effectively use public funds involved in its activities. For this purpose, an important task is the study and analysis of the regulatory and legal environment that regulates the circulation of public funds in the Joint-Stock Company "Ukrainian Railway".

Administrative and legal analysis of the circulation of public funds, in today's conditions, is an extremely important and urgent issue and a topical topic, especially considering the issue of the natural monopoly of the Joint-Stock Company "Ukrainian Railway" on the market for the provision of services for rail transportation of citizens of Ukraine and other persons and cargo transportation on the territory of our state.

Any administrative and legal analysis should include a basis and base from which conclusions regarding the proper administrative and legal regulation of a particular issue should be based. This basis is the regulatory completeness and appropriateness of the regulation of this or that issue by the provisions of the current legislation of Ukraine.

Thus, in the article, the author established that the Joint-Stock Company "Ukrainian Railway" is not only a customer, but also a participant in public procurement lots in Ukraine, which directly affects the regulation of expenditures (targeted and non-targeted) from the budget to ensure the monopolist's activities.

The administrative and legal analysis of acts regulating the circulation of public funds of the Joint Stock Company "Ukrainian Railway" becomes an urgent task, as it reflects the complexity and importance of issues related to the financial activities of this large state enterprise. This analysis involves a review and critical evaluation of legislative acts, regulatory documents and internal procedures related to budgeting, financial control, audit, and other aspects of public funds management within the framework of the activities of the Joint Stock Company "Ukrainian Railway".

In this scientific article, we aim to consider and analyze the main aspects of the administrative and legal analysis of the acts regulating the circulation of public funds of the Joint-Stock Company "Ukrainian Railway", in particular, focusing on the norms related to budgeting and financial control. We will also try to consider practical challenges and problems that arise during the implementation of administrative functions in the field of financial activity of a public enterprise.

Key words: tender regulation, public procurement, circulation of public funds.

Станом на сьогоднішній день, в умовах нагальної необхідності у розвитку альтернативних до пасажирських та вантажних авіаперевезень на території України, що спричинено повномасштабним збройним російсько-українським конфліктом, наразі, та протягом останніх двох років актуальним питанням є, окрім іншого, стаття видатків на покращення та вдосконалення залізничних перевезень, адже тільки завдяки залізниці сьогодні в нас є можливість отримувати допомогу від західних партне-

рів та гуманітарну допомогу. До того ж, послуги Акціонерного товариства «Укрзалізниця» на сьогоднішній день є одними з найпопулярніших в сфері пасажирських перевезень в межах України з-за кордону.

Адміністративно-правовий аналіз – це методологічний підхід та інструмент правової науки та практики, спрямований на вивчення, оцінку та розуміння аспектів, пов'язаних із сферою діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністра-

тивних установ, державних товариства тощо у контексті їхньої відповідності законодавству та визначення прав та обов'язків сторін, що взаємодіють у цій сфері.

Адміністративно-правовий аналіз допомагає забезпечити дотримання правових норм та принципів в адміністративній діяльності та є важливим інструментом для забезпечення правової державності та захисту прав та свобод громадян.

Основні елементи адміністративно-правового аналізу можуть включати: дослідження адміністративних актів та регулятивних положень для з'ясування їхнього змісту та суті; оцінку легальності та конституційності адміністративних дій та рішень; вивчення процедур та процесів, пов'язаних із реалізацією адміністративних функцій та повноважень; аналіз практичних викликів та проблем, які виникають у практиці адміністративної діяльності; встановлення взаємодії між адміністративними органами та громадянами, юридичними особами або іншими суб'єктами; розробку пропозицій щодо удосконалення адміністративного законодавства та практики.

В основу даної роботи лягає така форма адміністративно-правового аналізу як дослідження адміністративних актів та регулятивних положень задля точної та об'єктивної оцінки діяльності Акціонерного товариства «Українська залізниця» з питання обігу публічних коштів.

Пунктом 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» встановлено, що публічні кошти – 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.

Поняття обігу публічних коштів є важливим в адміністративному праві і є предметом наукових досліджень у галузі правознавства, фінансів, публічного управління та економіки. Його суть полягає у теоретичному та практичному аналізі процесів, правових норм і процедур, які визначають обіг та управління коштами, які належать державі або юридичних особам публічного та приватного права на праві розпорядження. Дослідження в цій сфері допомагає розуміти, як держави та інші юридичні особи публічного та приватного права управляють своїми фінансовими ресурсами, забезпечують фінансування соціальних та економічних програм, а також дотримуються законодавства та забезпечують відкритість та відповідальність у використанні коштів платників податків.

До принципів адміністративно-правових режимних заходів обігу публічних фінансів віднесено такі: 1) законність; 2) спрямованість на створення належних умов для публічної фінансової діяльності; 3) адекватність заходів, що вживаються для забезпечення публічної фінансової діяльності, реальній небезпеці та врахування території, де вони застосовуються, а також терміну дії певного режиму; 4) недоторканність основних прав і свобод людини та громадянина; 5) значна автономія органів виконавчої влади під час введення й застосування режиму [2, с. 118].

Увесь обіг публічних коштів здійснюється через електронний майданчик Державного підприємства «Прозорро», що розміщений у глобальній мережі Інтернет за посиланням: <https://prozorro.gov.ua>.

Обіг публічних коштів здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [3], з урахуванням особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [4].

Вищезазначені акти чинного законодавства України є нерозривно пов'язаними в сфері обігу публічних коштів Акціонерного товариства «Українська залізниця» під час дії особливого правового режиму воєнного стану на території України, що викликаний російсько-українською війною.

Так, пунктом 3-7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про публічні закупівлі» встановлено, що на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених цим Законом, визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз [3].

Водночас вищезгадану Постановою Кабінету Міністрів України у пункті 1 вказано, що ці особливості встановлюють порядок та умови здійснення публічних закупівель (далі – закупівлі) товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» (далі – замовники), із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування [4].

Якщо звернути увагу на процедуру публічних закупівель, яка діяла в мирний час та від якої залежав обіг публічних коштів, зокрема, але не виключно, Акціонерного товариства «Українська залізниця». Варто наголосити, що аналіз згаданої Постанови КМУ є нагальним, адже АТ «Укрзалізниця» є активним учасником та замовником закупівель під час дії особливого правового періоду воєнного стану.

Так, за даними офіційного майданчика Державного підприємства «Прозорро», за 2023 АТ «Укрзалізниця» вже прийняло участі в 226 лотах на загальну суму 457 339 066,78 гривень. Автором була введена узагальнена таблиця, де відображені основні показники участі аналізованого суб'єкта в публічних закупівлях за 2023 рік по дату написання даної роботи.

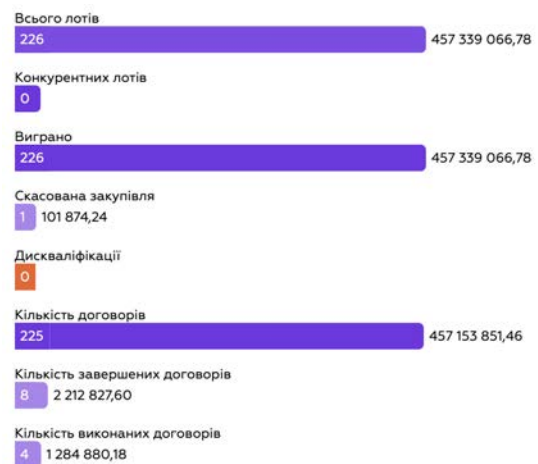


Рис. 1. Зведена таблиця участі Акціонерного товариства «Українська залізниця» в публічних закупівлях в статусі учасника

Натомість, в статусі Замовника тендерів, АТ «Укрзалізниця» ініціювало торгів на значно більшу суму державних грошових коштів, однак результату із цього небагато, виходячи із того, що левина доля із них була скасована. Загалом Акціонерним товариством було ініційовано за 2023 рік торгів на загальну суму 950 516 719,28 гривень. Пропонуємо для ознайомлення зведений графік лотів, де аналізований суб'єкт був Замовником.



Рис. 2. Зведена таблиця організованих Акціонерним товариством «Українська залізниця» публічних закупівель в статусі замовника

Наразі, актами чинного законодавства встановлений особливий порядок звітування щодо здійснених публічних закупівель, які є формою обігу публічних коштів. Так, «воєнним» законодавством встановлено, що щодо договорів на суму від 1 грн до 50 000 грн публікується лише річний план закупівель без додаткових звітів. Якщо говорити про договори на суму від 50 000 грн до 100 000 грн без проведення процедур та застосування каталогу, то щодо них Замовник має публікувати річний план закупівель та звіт про укладений договір про закупівлю. За результатом укладення договорів унаслідок відкритих торгів та із використанням каталогу оприлюднюється річний план закупівель, договір про закупівлі разом із додатками до нього, повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю та звіт про виконання договору про закупівлю.

Наразі це чинним залишається Порядок розпорядження майном публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», який визначає механізм списання майна, зазначеного в частині першій статті 10 Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», а також списання, відчуження, передачі в користування, оренду, концесію майна, внесеного до статутного капіталу АТ «Українська залізниця», та майна, набутого товариством [5; 6].

Станом на сьогоднішній день, якщо удатись до вивчення матеріалів органів досудового розслідування, варто наголосити на тому, що Акціонерне товариство «Українська залізниця» є одним із найбільших фігурантів справ з розкрадання коштів із використанням процедури публічних закупівель.

Пропонуємо розглянути справу, де Національне антикорупційне бюро заявляє про системні факти розкрадань, які фіксуються при закупівлях «Укрзалізниці», через що НАБУ навіть було змушене створити окремий підрозділ. В публікації на офіційному веб-ресурсі Інтернет-видання «Економічна правда» говориться про наступне: «НАБУ надало уряду рекомендації, оскільки ситуація свідчить про необхідність системних змін на «Укрзалізниці» для усунення самої причини виникнення корупції. Проте, ці рекомендації досі не виконано. Рік тому Кабмін ухвалив зміни до постанови щодо здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану, якими відновили громадський контроль за державними закупівлями. Але це, вочевидь, також не зрушило проблему. Лише тиждень тому в Укрзалізниці викрили черговий епізод корупції на закупівлях на понад 200 мільйонів. Співучасники злочину знайшли можливість не проводити відкритих торгів та систематично купувати газ за завищеними цінами. Цінова різниця розподілялась між учасниками обладнання. Наприкінці травня

голова правління акціонерного товариства «Укрзаліниця» 23 травня САП повідомляла, що керівника одного з підрозділів «Укрзалізниці» і двох його співників затримано, автівку вилучено за місцем проживання чиновника «Укрзалізниці», а всім трьом повідомлено про підозри за ч. 4 ст. 368 (одержання неправомірної вигоди в особливо великому розмірі службовою особою), ч. 3 ст. 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), ч. 1 та ч. 2 ст. 209 (легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом) ККУ» [7].

Так, варто зазначити, що автором вже розкривалась сутність та особливості нормативного закріплення порядку проведення публічних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України. Серед іншого, необхідно звернути увагу на те, що для деяких договорів не є обов'язковим оприлюднення будь-яких документів.

Наголошуємо, що в такому разі втрачається сенс поняття «публічних закупівель», що покликані до врегулювання належної системи громадського та державного контролю коштів, обіг яких має бути підконтрольний державі. Наразі, воєнний стан став підставою для приховання інформації, яка використовується керівництвом великого монопольного підприємства у власних цілях. Ціна такого зловживання вимірюється в мільйонах гривень, що здебільшого забезпечуються воєнним державним бюджетом та наносять невідтворюваної шкоди державі.

Зміни, які пропонує автор для налагодження ситуації із публічними закупівлями, зокрема, але не виключно й Акціонерного товариства «Українська залізниця» полягають у коригуванні пункту 11 Постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 року № 1178, а саме у виключенні абзацу другого даного пункту, який звучить наступним чином: «У разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою, ніж 50 тис. гривень, без використання електронної системи закупівель замовник не оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель».

Дане коригування акту чинного законодавства України призведе до повернення основної мети поняття «публічні закупівлі» та стане основною налагодою системи обігу публічних коштів АТ «Укрзаліниця».

Висновки. Унаслідок проведеного аналізу автором були зроблені наступні висновки.

1. Здійснений адміністративно-правовий аналіз актів, що регламентують сферу обігу публічних коштів АТ «Укрзаліниця».
2. Сформовані та наведені статистичні дані діяльності Акціонерного товариства «Українська залізниця» в національних тендерних торгах в статусі учасника та замовника лотів.
3. Проведений аналіз здійснення процедури публічних закупівель в умовах особливого правового режиму воєнного стану та наведено суб'єктивну причину щодо можливості корупційних схем в цій сфері, яка полягає у спрощеній діяльності замовників та учасників торгів, що встановлена Кабінетом Міністрів України.
4. Надано власний спосіб вирішення нагальної корупційної проблеми в сфері регламентування обігу публічних коштів Акціонерного товариства «Українська залізниця», яке полягає у виключенні абзацу одного із пунктів Постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 року № 1178.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про відкритість використання публічних коштів. Закон України від 11.02.2015 року № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19/conv/#Text>
2. Клімова С.М. Поняття та складники адміністративного режиму обігу публічних фінансів в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. 4. 116–120.
3. Про публічні закупівлі. Закон України від 25.12.2015 року № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

4. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 року № 1178. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-p#Text>

5. Порядок розпорядження майном публічного акціонерного товариства «Українська залізниця». Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 року №1054. Урядовий портал України. 2017. 5 с.

6. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування. Закон України від 23.02.2012 року № 4442-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4442-17#Text>

7. У НАБУ визнали, що не можуть впоратися із системними розкраданнями в «Укрзалізниці». *Інтернет-видання «Економічна правда»*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/21/701401/>