



К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ФАКТОРА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Любовь ФАЛЬКО,

преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The author believes that to enhance citizens' trust to institutions of state and local government it is necessary to create appropriate legal conditions at present time for guaranteeing openness and transparency for using public funds, including the implementation of public procurements. The significance of transparency for realizing financial control of public procurements, as a direct part of public financial system is analyzed in the article. It is found that there is a necessity of legislative consolidation of transparency principle for proper functioning of the financial system. Existing gaps of regulatory base in field of openness and transparency of public financial activities based on international experience are outlined and analyzed.

Key words: public procurements, financial control, transparency, trust, legal conditions.

Аннотация

Автор считает, что для повышения доверия граждан к институтам государства и местного самоуправления на сегодняшний день необходимо создание надлежащих правовых условий для обеспечения открытости и прозрачности использования публичных средств, в том числе и для осуществления государственных закупок. В статье проанализировано значение транспарентности для осуществления финансового контроля государственных закупок, как непосредственной части публичной финансовой системы. Установлено, что необходимо законодательное закрепление принципа прозрачности для надлежащего функционирования финансовой системы. Выделены и проанализированы имеющиеся пробелы нормативного регулирования открытости и прозрачности публичной финансовой деятельности с учетом международного опыта.

Ключевые слова: государственные закупки, финансовый контроль, прозрачность, транспарентность.

Постановка проблемы. Для повышения доверия граждан к институтам государства и местного самоуправления на сегодняшний день необходимо создание надлежащих правовых условий для обеспечения открытости и прозрачности использования публичных средств, в том числе и для осуществления государственных закупок. Прозрачность и подотчетность являются факторами, которые в значительной степени влияют на эффективность деятельности публичной власти при осуществлении финансового контроля.

Одним из ключевых принципов осуществления демократичной публичной власти признается обеспечение гласности, доступности, понятности и открытости информации о деятельности публичной администрации, которые и составляют в комплексе понятие транспарентности (англ. transparency – прозрачность). Адаптация законодательства и правовой науки Украины к категориям, принятым в международном сообществе, гарантирует общность понимания и применения правовых категорий и норм.

Актуальность темы исследования. Транспарентность, как самостоятельный фактор, а также ее отдельные

аспекты – гласность, публичность и открытость деятельности современного государства и местного самоуправления, исследовались в научных трудах отечественных ученых в области конституционного, административного и информационного права, таких как П.М. Любченко, В.А. Серёгин, В.М. Гаращук, О.Ф. Щербанюк и др.

Гласность и публичность, как принцип финансовой деятельности государства, рассматривался в работах таких ученых в области финансового права, как Л.К. Воронова, Л.А. Савченко, О.П. Гетманец, С.Е. Федоров.

Однако на сегодняшний день существует проблема несогласованности и неясности содержания принципа транспарентности при осуществлении финансового контроля государственных закупок. Недостаточная изученность, изменение правового регулирования и практическая значимость поставленной проблемы определяют актуальность теоретического исследования в этой области.

Целью статьи является исследование вопроса о содержании и влиянии такого фактора, как транспарентность (прозрачность, открытость), на осуществление финансового контроля государственных закупок, как непосред-

ственной части функционирования публичной финансовой системы.

Новизна предлагаемой статьи заключается в том, что автор на основе анализа национального и международного законодательства, с учетом позиций ученых-юристов проведет исследование содержания и влияния фактора транспарентности на осуществление финансового контроля государственных закупок и обоснует его значение в публичной финансовой деятельности.

Изложение основного материала исследования. В теории финансового права Украины понятие транспарентности, как определение прозрачности и открытости финансовой деятельности, в настоящее время используется довольно редко. Это обосновано существованием и распространением в отечественной правовой науке таких понятий, как гласность и публичность, в которые вкладывается аналогичный смысл. Гласность, открытость и публичность многими учеными рассматриваются, как основные, необходимые и обязательные атрибуты государственной и местной власти, а также принципы деятельности государства.

Л.А. Савченко выражает мнение о разности понятий «гласность» и «публичность», и необходимости их за-



конодательного разграничения. Под «гласностью» нужно понимать обязательность прохождения финансовых документов, выводов о деятельности соответствующих контрольных органов через представительские органы, а «публичность» – это доведение результатов деятельности органов финансового контроля до сведения общественности» [1]. Таким образом, в современной финансовой науке в большинстве случаев отождествляются понятия подотчетности и публичности, гласности и открытости, что обусловлено национальными традициями.

С.Е. Федоров считает, что в финансовом контроле принцип гласности выступает, как определенный инструмент публичности, которому необходима трансформация, что беспрекословно может привести к совершенствованию законодательства, регулирующего контрольно-проверочную деятельность государства в сфере публичных финансов. Так как принцип публичности предполагает не только возможность доступа к результатам, которые получены органами государственного финансового контроля, но и создает возможность полного доступа к информации, используя императивную обязательность [2].

В то же время Бюджетным кодексом Украины в ст. 7 закреплён принцип публичности и прозрачности, который объясняется законодателем, как информирование общественности по вопросам составления, рассмотрения, утверждения, исполнения Государственного бюджета и местных бюджетов, а также контроля за их исполнением. [3]. Исходя из такой трактовки, информирование общественности о контроле является одним из аспектов реализации принципа публичности и прозрачности.

Разнообразие научных мнений и законодательных конструкций, развитие правового регулирования финансового контроля в Украине в направлении общепринятых международных норм обуславливает, по нашему мнению, применение понятия транспарентности (прозрачности) с позиции многогранного явления, которое включает в себя нормативно закреплённую обязанность органа власти предоставить информацию о финансовой деятельности в понятном, актуальном, полном, до-

стоверном и доступном виде. Информация может быть предоставлена как по индивидуальному запросу, так и на основе требований законодательства или по собственной инициативе через средства массовой информации, с учетом применения современных коммуникационных систем, что обеспечивает ее общедоступность и публичность. Одним из способов информирования является также обеспечение принятия участия представителей общественности в осуществлении юридически значимых действий.

Несмотря на тесную взаимосвязь, прозрачность не может быть полностью отождествлена с открытостью (openness) и подотчетностью (accountability) в связи с различием содержания и порядка реализации.

В последние годы во всем мире растет внимание к теме прозрачности в сфере государственных финансов. На международном уровне общепризнано, что прозрачность в сфере государственных финансов является одним из ключевых инструментов обеспечения добросовестного управления, и таким образом способствует развитию и повышению устойчивости финансовой системы государства и содействует улучшению экономической среды для частного сектора. В последние годы масштабная работа по разработке принципов и международных норм по обеспечению финансовой прозрачности была проделана международными организациями, заинтересованными в ответственном и эффективном управлении публичными финансами. Финансовая прозрачность (fiscal transparency) определяется как полная, понятная, достоверная, своевременная, актуальная и публичная отчетность о прошлом, текущем и будущем состоянии публичных финансов [4].

К международным инициативам в отношении прозрачности публичной финансовой деятельности относятся Кодекс надлежащей практики и Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда. По международным стандартам прозрачность в финансовой сфере предполагает не только открытость для широкой общественности структуры и функций органов государственного управления, задач финансовой политики, но и доступ-

ность к всесторонней, своевременной, понятной и сопоставимой информации о деятельности органов всего государственного сектора. Это позволяет различным заинтересованным сторонам точно оценивать финансовое положение органов государственного сектора, истинные затраты и выгоды, связанные с их деятельностью, в том числе текущие и будущие экономические, финансовые и социальные последствия.

Так, Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, изданное Международным валютным фондом (далее — МВФ) в 2001 г. (в ред. 2007 г.), наряду с требованиями обеспечения предоставления гарантий достоверности и полноты финансовой информации, четкого разграничения функций и обязанностей государственных органов, немаловажное значение уделяет процессу проведения государственных закупок. Отмечается, что «порядок заключения контрактов на поставку товаров и оказание услуг должен быть открытым и общедоступным, чтобы создать гарантии того, что возможность коррупции сведена к минимуму, а государственные средства используются надлежащим образом». Особое внимание уделяется тому, что правила проведения государственных закупок должны быть не только формально закреплены, но и соблюдаться на практике. Одним из возможных способов обеспечения соблюдения требований законодательства при осуществлении государственных закупок выступает предварительный и текущий финансовый контроль, который осуществляется специализированными финансовыми органами и общественностью [5].

Соблюдение основных принципов, заложенных в международном праве и национальном законодательстве, обеспечивает верное применение правовых норм и направление деятельности субъектов правоотношений при осуществлении финансового контроля.

Для соблюдения законности немаловажное влияние оказывает и осуществление контроля финансовой деятельности участников государственных закупок различными международными и общественными организациями. В настоящее время в Украине все большее количество граждан стараются реализовывать свои права относительно



влияния на деятельность публичной администрации и быть вовлеченными в бюджетный процесс и контроль расходования публичных средств на государственном и местном уровнях. Различные общественные организации, представители политических партий и профсоюзов, средства массовой информации стремятся участвовать в обсуждении бюджетного процесса и государственных закупок, а также следить за достоверностью, законностью и эффективностью использования публичных финансовых ресурсов.

Информирование граждан и общественности о финансовой деятельности государства и результатах финансового контроля способствует реализации гражданских прав и повышению доверия к органам публичной власти со стороны населения, общественности, других государств и международных организаций. Предусмотренное законом право гражданина на получение всесторонней, полной и объективной информации о функционировании выбранной им власти, о ее планах и результатах должно обеспечиваться не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и всей системой других институтов гражданского общества [6].

Конституция Украины закрепляет необходимость доведения до сведения населения всех нормативно-правовых актов, которые определяют права и обязанности граждан (ст. 34, ст. 57). Права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти установлены также другими законодательными актами, в частности, Законами Украины «Об информации», «Об обращениях граждан», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации».

Обеспечение доступа общественности к информации о государственных закупках закреплено императивной нормой законодателя. Необходимым условием соблюдения законности при осуществлении государственных закупок является публикация информации о проведении закупок. Законом Украины «Об осуществлении государственных закупок», который распространяется на закупки товаров, работ и услуг за государственные средства

при условии, что стоимость предмета закупки (без учета НДС) равна или превышает 100 тыс. грн. для товаров, или – 1 млн. грн. для выполненных работ. Предусматривается обязательная публикация о проведении конкурсных процедур закупок, осуществляемых без проведения конкурсных торгов в специальных средствах массовой информации по предусмотренной процедуре и форме. Открытость и прозрачность признаются принципами осуществления государственных закупок, определенных в статье 3 указанного закона [7].

Обязательному обнародованию подлежат также результаты проведенных торгов, планы годовых закупок, отчеты о выполнении договоров, информация о субподрядчиках и внесении изменений в существенные условия договоров, контрактов на закупку, информация о рассмотрении жалоб контролирующим органом.

При осуществлении финансового контроля государственных закупок одним из направлений исследования является проверка соблюдения требования об обеспечении прозрачности процедуры закупок. Несоблюдение требования открытости и прозрачности является одним из оснований для обжалования результатов торгов, их отмены и привлечения к ответственности виновных лиц.

В ходе проведения реформирования публичной финансовой отрасли в марте 2015 года официально опубликован Закон Украины «Об открытости использования публичных средств», принятый Верховной Радой Украины 11 февраля. Несмотря на некоторые аспекты, связанные с реализацией указанного Закона, однозначно позитивной чертой является его распространение на всех субъектов, которые в своей деятельности используют денежные средства, виды публичных средств распорядителями и получателями средств Государственного и местных бюджетов, субъектами хозяйствования государственной и коммунальной собственности, фондами общеобязательного государственного социального страхования. Впервые законодателем дано системообразующее определение для финансового права Украины – публичных денежных средств. К публичным денежным средствам относятся:

средства Государственного и местных бюджетов, кредитные ресурсы, предоставленные под государственные и местные гарантии, средства Национального банка и других государственных банков, государственных целевых фондов, Пенсионного фонда и фондов общеобязательного государственного социального страхования, а также средства субъектов хозяйствования государственной и коммунальной собственности, полученные ими от их хозяйственной деятельности [8]. Таким образом, законодатель ввел норму, которая позволит обеспечить доступ к информации о получении и использовании средств для финансирования поставленных государству и местному самоуправлению задач, что даст возможность общественности, гражданам и деловым структурам более полно следить за их результатом.

Указанный Закон предусматривает обязательное опубликование перечня установленной информации на специальном веб-сайте в системе Интернет в определенные сроки, что обеспечивает доступ к информационным ресурсам всех заинтересованных лиц. Открытость информации об использовании публичных денежных средств является одним из способов реализации принципа транспарентности публичной финансовой деятельности.

При осуществлении государственных закупок принцип транспарентности реализуется путем как законодательного закрепления обязанности опубликования информации о закупках товаров, работ и услуг за счет публичных средств, так и путем обеспечения доступа к такой информации путем предоставления информации по запросу или возможности посещать заседания и собрания, которые связаны с проведением процедур закупок.

В то же время существует информация, которая не подлежит опубликованию при использовании публичных денежных средств или осуществлении государственных закупок. Следует иметь в виду, что решение органа власти ограничить доступ к информации является оправданным в исключительных случаях: во-первых, информация имеет отношение к легитимной цели, предусмотренной законом; во-вторых, ее обнародование должно действительно угрожать причинением вреда леги-



тимной цели; в-третьих, вред, который может быть причинен указанной цели, должен быть весомее, чем общественный интерес в получении информации.

Выводы. Прозрачность и открытость функционирования органов публичной власти, в том числе и при осуществлении финансового контроля, являются необходимыми факторами, способствующими укреплению доверия между государством и общественностью. Публичная власть должна быть заинтересована в освещении вопросов, касающихся ее деятельности, путем законодательного закрепления обязанностей о публикации ключевых показателей ее деятельности, права общественности на получение любой информации, связанной с деятельностью публичной власти, и соответствующими мерами ответственности для должностных лиц. Государственные закупки являются одним из механизмов непосредственного влияния публично-го сектора на экономическую деятельность, который нуждается в законодательном обеспечении прозрачности и контроля. Как показывает международный опыт, предоставление исчерпывающей, надежной информации о деятельности государственных органов и местного самоуправления при осуществлении государственных закупок и их контроля способствует принятию обоснованных и качественных решений в экономической политике.

Список использованной литературы:

1. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Вид-во Акад. ДПС України, 2009. – С. 408. – 74 с.

2. Федоров С.Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С.Є. Федоров // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 963–969. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf.

3. Стандарти з аудиту державних фінансів, розроблені та прийняті Міжнародною організацією вищих контрольних органів (INTOSAI). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/232351.

4. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України від 08.07.2010 № 2456-VI : текст із змін. станом на 1 січ. 2015 р. / М-во юстиції України. – Офіц. вид. – К. : Укрправінформ, 2015. – 155 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Международный валютный фонд. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

6. Любченко П.М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування / П.М. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 88–101. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/jpdf/dbms_2013_25_10.pdf.

7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Про відкритість використання публічних коштів // Верховна Рада України: Закон України від 11.02.2015 № 183-19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

9. Международные стандарты ВОФК: опыт применения в Европе [Текст] // EUROSАI. – № 15. – 2009. – С. 37–39.

10. Зубенко Г.В. Гласність як основний принцип діяльності контрольно-рахункових органів: вітчизняний та зарубіжний досвід / Г.В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 35. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vkhnuvs/2006_35/35/7.pdf.

