

**ІВАНСЬКИЙ А. Й.,**  
Заслужений юрист України,  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри державно-правових  
дисциплін  
(Міжнародний гуманітарний  
університет)

УДК 346.2:336.13.025] (477+100)(045)  
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.25>

### ОПРИЛЮДНЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН

Сучасний період розвитку України як правової та демократичної держави характеризується значним зростанням ролі інформаційної діяльності, що передбачає також оприлюднення інформації. Інформація має важливе значення для суб'єктів господарювання, оскільки є передумовою успішного ведення ними господарської діяльності. Тому нині особливо важливими та необхідними є дослідження питань оприлюднення суб'єктами господарювання інформації, зокрема тої, що стосується використання публічних коштів.

Так, зауважимо, що у статті було розглянуто особливості оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів і проаналізовано основні міжнародні стандарти забезпечення прозорості та підзвітності використання публічних коштів і реалізації права на інформацію. Акцентовано увагу на проблемах оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів в Україні і запропоновано деякі шляхи їхнього вирішення. Крім того, метою дослідження є аналіз зарубіжного досвіду та пошук ідей та підходів до методів контролю за використанням бюджетних коштів через програмний проєкт «Відкритий бюджет» та розробка методичних рекомендацій по впровадженню принципів і механізмів відкритого бюджетного управління в Україні. Далі зазначимо, що Відкритий бюджет – це цифровий сервіс, створений для забезпечення прозорості та вільного доступу громадськості до інформації про стан планування та виконання бюджету міста. Також цей портал розроблений фахівцями Центру політичних студій та аналітики, а система «відкритий бюджет» складається з набору 9 інтерактивних модулів. У зв'язку з цим, дане дослідження дозволить нам оцінити індекс відкритості бюджету України, а саме: прозорість використання бюджетних коштів органами влади та рівень участі громадськості в бюджетних процесах, необхідних для забезпечення дієвого механізму функціонування бюджетних установ. Тому застосування світового досвіду в нашій країні може сприяти появі можливостей для удосконалення використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування. Таким чином, зазначене свідчить на користь актуальності окресленої проблематики, що зумовлено і започаткуванням в Україні фундаментальних реформ у контексті євроінтеграції.

**Ключові слова:** суб'єкти господарювання, оприлюднення інформації, використання публічних коштів, бюджетна та фіскальна прозорість, доступність інформації.



**Ivankyskyy A. Yu. The disclosure by business entities of information on the use of public funds in Ukraine and the experience of other countries**

The modern period of development of Ukraine as a legal and democratic state is being characterized by a significant increase in the role of information activities, which also involves the publication of information. This information is significant important for business entities, as it is a prerequisite for their successful business activities. Therefore, it is especially important and necessary to study the issues of disclosure of information by business entities, in particular, that which concerns the use of public funds.

In this regard, the article considers the peculiarities of publicizing information about the use of public funds by business entities and analyzed the main international standards for ensuring the transparency and accountability of the use of public funds and the realization of the right to information. Our attention is focused on the problems of publicizing information using the public funds by business entities in Ukraine, and some ways how to solve them are being proposed. In addition, the purpose of the study is to analyze foreign experience and search for ideas and approaches to methods of controlling the use of budget funds through the "Open Budget" program project and the development of methodological recommendations for the implementation of the principles and mechanisms of Open budget management in Ukraine. After that, we note that the Open Budget is a digital service created to ensure transparency and free public access to information about the state of city budget planning and execution. Also, this portal was developed by specialists of the Center for Political Studies and Analytics, and the "Open Budget" system consists of a set of 9 interactive modules. In this regard, this study will allow us to evaluate the index of the openness of the budget of Ukraine, namely: the transparency of the use of budget funds by the authorities and the level of public participation in the budget processes necessary to ensure an effective functioning mechanism of budget institutions. Therefore, the application of world experience in our country can contribute to the emergence of opportunities for improving the use of budget funds by local self-government bodies.

To sum up, all above testifies to the relevance of the outlined issues due to the initiation of fundamental reforms in Ukraine in the context of European integration.

**Key words:** *business entities, disclosure of information, use of public funds, budget and fiscal transparency, availability of information.*

**Постановка проблеми.** Спостерігаючи за постійним науково – технічним прогресом, який має місце в сучасному суспільстві, можна сказати, що стає актуальним питання своєчасного та достатнього фінансування та матеріального його забезпечення. На сьогоднішній день спостерігається велика кількість прояву конкретних форм економічних та фінансових відносин, які постійно диференціюються та якісно відрізняються з – поміж інших публічних відносин. Перебуваючи у постійній взаємодії з інститутами публічної влади, вони є найвпливовішими факторами суспільного розвитку, його незмінними домінантами. Одним з елементів публічних відносин є використання публічних коштів.

**Метою даної статті** є розкриття та дослідження особливостей оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання бюджетних коштів в Україні.

**Стан дослідження.** Теоретичні та практичні питання використання публічних коштів були предметом дослідження широкого кола науковців, таких як І.П. Адаменко, Л.В. Лисяк, І.О. Луніна, О.О. Молдован, В.В. Опарін та інших. Проте окремої статті, яка досліджувала питання, що стосуються оприлюднення інформації суб'єктами господарювання не тільки за українським, а ще й за Європейським законодавством, немає.

**Виклад основного матеріалу.** Потрібно зазначити, що у більшості держав законодавство врегульовує, зокрема, механізм забезпечення публічності, прозорості й підзвітності



використання публічних коштів, що відповідає зазначеним міжнародним стандартам і вимогам Європейського співтовариства. Тому в Україні на виконання вимог Угоди про асоціацію з ЄС щодо забезпечення прозорості й відкритості діяльності розпорядників інформації та доступу до публічної інформації ухвалено Закони України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. №2939-VI та «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. №183-VIII. Аналіз їх свідчить, що вони містять чимало прогресивних положень, першоджерелом яких є європейські стандарти. Це стало важливим кроком у формуванні в Україні механізму забезпечення доступу до публічної інформації, складовою якого є оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів.

Саме в Законі «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 року № 183-VIII [1] було визначено, що вперше необхідність забезпечення доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами у 2011 році закріпила ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2]. На той час у ній йшлося, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі і до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Крім того, контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації відповідно до ст. 17 Закону здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, а також тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України [3].

Далі зауважимо, що у зазначеному вище Законі було також визначено перелік суб'єктів, на яких поширюються вимоги цього Закону щодо оприлюднення інформації про використання публічних коштів. Це розпорядники та одержувачі коштів державного та місцевого бюджетів, суб'єкти господарювання державної та комунальної власності. Зауважимо, що відповідно до п. 38 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України одержувачем бюджетних коштів є суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти державного бюджету [4]. Крім того, важливе положення Закону № 183-VIII – вичерпний перелік коштів, які є публічними. Це кошти державного бюджету, 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, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від власної господарської діяльності [4]. Так, В. Чорна уточнює, що публічні кошти – кошти державного та місцевого бюджетів, використання яких є правом суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, призначені для забезпечення діяльності публічної адміністрації [5, с. 145] Отже, кошти, отримані суб'єктами господарювання державної та комунальної власності – кошти від здійснення господарської діяльності, є публічними.

Також варто акцентувати увагу на тому, що п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону №183 – VIII визначено дві групи суб'єктів господарювання державної та комунальної власності у розумінні цього Закону [1]. До першої групи належать підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади АРК чи органами місцевого самоврядування, уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства. Друга група охоплює господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50% їхні дочірні підприємства. У Законі № 2939-VI ( п. 1 ст. 15) уміщено норму про обов'язок розпорядників щодо інформації про фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання). Так, зауважимо, що до розпорядників інформації віднесено і суб'єктів господарювання, які домінують на ринку або наділені спеціальними та виконавчими правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації



щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них. Також ця стаття Закону відносить до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію і прирівнює суб'єктів господарювання, які володіють інформацією, що має суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [2]. Деякі повноваження із означеної проблематики суб'єктів господарювання – розпорядників коштів визначено у Бюджетному кодексі України. Відповідно до пунктів 2 та 5 ст. 28 Бюджетного кодексу України, вони зобов'язані розмішувати на власних офіційних сайтах бюджетні запити та паспорти бюджетних програм [4]. Окрім того, як слушно вказує Н.Я. Якимчук, суб'єкти господарювання, які є розпорядниками бюджетних коштів, в обов'язковому порядку оприлюднюють і звіти.

Важливим елементом аналізованого механізму є доступність інформації про використання суб'єктами господарювання публічних коштів, до чого неодноразово закликала міжнародна спільнота. На використання цієї вимоги в Україні було запроваджено проєкт контролю публічних фінансів Міністерства фінансів України Є – Data, який запрацював 15 вересня 2015 року на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів, який доступний за посиланням – <https://spending.gov.ua/new/> [6]. Далі необхідно зазначити, що це офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Тому доступ до інформації, розміщеної на веб-порталі, є вільним та безоплатним, що надає можливість задоволення публічного інтересу щодо процесів контролю, утворення, розподілу та використання публічних коштів розпорядниками та їх одержувачами. Наразі на порталі зареєстровано 54494 кабінетів та оприлюднено 777792431 документів. Так, зі створенням portalу та впровадженням інших заходів щодо відкритості бюджету Україна стрімко набрала позиції у рейтингу Open Budget Index. Якщо у 2015 році Україна була на 56 місці, то у 2017 – на 39 місці. Проте, за підсумками 2021 року за кількістю балів Україна вийшла на 20 позицію, а з окремих категорій увійшла до десятки лідерів, отримавши оцінку громадської участі – 5 місце і оцінку нагляду – 5 місце за балами [7].

Таким чином, на національних сторінках Open2 Budget Index у вигляді інфографіки та з динамікою змін за кілька років можна знайти інформацію по дохідній та видатковій частинах бюджету, про хід виконання державних і регіональних програм, кількості коштів, які держава витрачає в день на утримання міністерств та відомств, куди і як використовуються податки і збори.

Надалі зауважимо, що проєкт містить два основні модулі, які реалізовано через єдиний офісний державний інформаційний ресурс у мережі інтернет – веб-портал Є-Дата<sup>12</sup> [6, 8]. Так, зауважимо, сутністю першого модуля «Використання публічних коштів» є реалізація Закону № 183-VIII, що передбачає: оприлюднення трансакцій Державної казначейської служби України; відкриття службових кабінетів для розпорядників, одержувачів, цільових державних фондів, державних і комунальних підприємств шляхом створення на порталі персонального профілю та внесення інформації про використання публічних коштів, а саме про свою звітність, базу договорів та актів.

Другий модуль передбачає створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Відкритий бюджет». Концепція передбачає оприлюднення на порталі Є-Дата інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державних і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, зокрема тими, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток та паїв) перевищує 50%. У зв'язку з цим, зробимо висновок, інтегрована інформаційно-аналітична система «Відкритий бюджет» становить собою онлайн-ресурс єдиного інформаційного простору, де інформаційні та телекомунікативні технології поставлені на службу управління суспільними

<sup>1</sup> Офіційний сайт веб-порталу Є-Дата визначено як: <https://spending.gov.ua/new/>.

<sup>2</sup> <https://mof.gov.ua/uk/spending-gov>





фінансами, де вони забезпечують прозорість, відкритість та підзвітність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підвищують якість фінансового менеджменту організацій сектору державного управління. Саме тому найбільш успішним прикладом функціонування програмних проектів «Відкритий бюджет» у зарубіжних країнах є діяльність неурядової організації Open Knowledge, яка працює у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії. Створений організацією інформаційний портал спрямований на прозорість та участь громадян в ході аналізу та візуалізації інформації про державні витрати Великобританії [9]. Крім того, система «Прозорий бюджет» є частиною відкритого Уряду України, відповідає запиту громадянського суспільства на прозорість у використанні публічних коштів і враховує рекомендації Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Міжнародного бюджетного партнерства щодо міжнародних стандартів прозорості, як «Відкритий бюджет» (Open Budget), Відкриті витрати (Open Spending), Відкриті контракти (Open Contracting) та Участь громадськості (Citizen Participation) [10, с. 76]

Також цікавий досвід «Відкритого бюджету» муніципалітетів є у місті Окленд, що знаходиться у Сполучених Штатах Америки, тому що даний портал є результатом роботи багатьох громадських діячів, правозахисників, програмістів та міських чиновників, саме тому «Прозорий бюджет» Окленда сприяє більш глибокому розумінні міського бюджету, таким чином, зацікавленими громадяни, посадові особи та інші зацікавлені особи можуть брати участь у предметному обговоренні того, як місто Окленд в даний час працює і як воно буде працювати у майбутньому. З цього ми бачимо, що Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» в Україні прийнято з урахуванням світової практики проекту «Відкритий бюджет» і майже 15 років знадобилося сотням активістів, щоб 18 листопада 2011 року у м. Дар-Ес-Салам (Танзанія) у межах Глобальної Асамблеї бюджетної прозорості, підзвітності і громадянської участі в бюджетному процесі 116 учасників із понад 80 держав світу підписали декларацію, у тексті якої зазначається, що відкритий державний бюджет і бюджетні процеси, що забезпечують громадянам можливість участі в них, критично важливі і для повної реалізації усіх прав людини – громадських, політичних, соціальних, економічних та культурних[9].

Таким чином, відкритість бюджету є ключовою умовою функціонування демократичного суспільства, тому що прозорість бюджету дозволяє суспільству та особливо його активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, скласти уявлення про складність та альтернативи прийняття різних бюджетних рішень, а також надає можливість впливати на органи виконавчої влади, активно захищаючи свої громадянські права.

Далі зазначимо, що в Україні процедуру доступу до інформації про використання суб'єктами господарювання публічних коштів визначено Законами України № 2939 та № 183 і постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835 [11]. Так, нормами Закону № 2939 ухвалено порядок доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном (ч. 5 ст. 6) та обов'язок розпорядників надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну зазначену інформацію (ст. 14) [4]. Тому аналіз Закону № 183-VIII свідчить, що нормами його ст. 1-3 визначено: механізм оприлюднення розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів інформації про заплановане і фактичне використання публічних коштів на єдиному веб-порталі Є-Дата; зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню та строків її оприлюднення, яка має подаватися, у тому числі й у разі використання коштів підприємств, отриманих ними завдяки власній господарській діяльності. Зокрема, у разі використання бюджетних коштів оприлюдненню підлягає інформація про використання публічних коштів, а також інформація такого змісту, як: 1) інформація про укладені за звітний період договори (предмет договору), виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності



з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договорів; 2) інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору), виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я, ім'я по батькові керівника), вартість договору, ціну за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти надання послуг, приймання – передачі, виконання робіт) за наявності.

У згаданій вище постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» визначено вимоги до формату і структури даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність оновлення, а також перелік таких наборів [11]. Водночас варто звернути нашу увагу на проблеми оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів в Україні, наявність яких свідчить про невідповідність деяких норм національного законодавства міжнародним стандартам. Насамперед, мають місце недосконалі норми законів № 183-VIII та 2939-VI із проблематики, що досліджується, зазвичай декларативного характеру, що певною мірою заважає їх реалізації. Зокрема, потребують удосконалення норми про права, обов'язки і відповідальність розпорядників інформації. Адже на практиці має місце оприлюднення інформації із запізненням, коли вона втратила актуальність. Іншою проблемою є ухилення суб'єктів господарювання як розпорядників інформації від оприлюднення даних через відсутність фінансування чи спеціалістів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону № 183-VIII відповідальність за порушення, пов'язані із розміщенням інформації на порталі Є-Дата, несуть керівники розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, а відповідальність настає за такі порушення як: 1) неоприлюднення, інформації відповідно до вимог Закону № 183-VIII; 2) оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації; 3) несвоєчасне оприлюднення інформації. Однак, проблемним питанням є те, що ч. 1 ст. 212<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає лише адміністративну відповідальність і лише за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом № 183-VIII, проте незначний розмір санкцій за таке порушення не стимулює розпорядників інформації дотримуватися порядку її оприлюднення [12].

Таким чином, впровадження європейських стандартів у внутрішнє українське законодавство у сфері використання публічних коштів дозволить громадянам отримати швидкий доступ до публічної інформації щодо використання публічних коштів, що є критично важливим для повної реалізації усіх прав людини – громадських, політичних, соціальних, економічних та культурних, тому що підвищення відкритості такої інформації, є одним із першочергових чинників, які сприяють залученню населення України до вирішення важливих суспільних справ.

#### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02. 2015 №183-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 16. ст. 109).
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. №2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. ст. 314).
3. Парламентське дослідження щодо змін законодавства у сфері використання публічних коштів URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32274.pdf>
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50-51, ст. 572).
5. Чорна В.Г. Особливості використання публічних коштів в публічному управлінні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Випуск 6. Том 2. 2015 С. 144-147.



6. Єдиний веб-портал використання публічних коштів: <https://mof.gov.ua/uk/spending-gov>
7. Дмитренко Е.С. Теоретико-практичні питання розвитку правової системи України. Економіка та право. №1 (52), 2019. С. 32-36.
8. Єдиний веб-портал використання публічних коштів URL: <https://spending.gov.ua/new/>
9. Тополенко Н., Терещенко В. Проблеми формування ефективного контролю використання публічних коштів через систему «Відкритий бюджет». *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2015. № 12. С. 201-214.
10. Маслій. Н.Д., М.А. Дем'янчук Фінанси публічного сектору: українські реалії та світовий досвід. Одеса: Астропринт, 2022. 384 с.
11. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Каб. Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.09.2023)
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984*, додаток до № 51, ст. 1122).

