


doi: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.01.032>

УДК 346.1

Е. С. ДМИТРЕНКО, д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри фінансового права
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-1469-052X

ОСОБЛИВОСТІ ОПРИЛЮДНЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ

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

Розглянуто особливості оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів. 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.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку України як правової та демократичної держави характеризується значним зростанням ролі інформації в цілому та 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.

Аналіз дослідження проблеми. Деякі питання особливостей оприлюднення суб'єктами господарювання інформації досліджували Я. Петруненко [1], В. Чорна [2], Н. Якимчук [3] та ін. Однак у науковій літературі не розглянуто сутність і особливості оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів. Також на сьогодні ці та інші вчені не приділили достатньої уваги питанню аналізу основних міжнародних стандартів забезпечення прозорості і підзвітності використання публічних коштів.

Зазначене свідчить на користь актуальності окресленої проблематики, що зумовлено і започаткуванням в Україні фундаментальних реформ у контексті євроінтеграції.

Метою статті є аналіз механізму оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів у частині відповідності міжнародним стандартам.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до загальносвітової тенденції та основних положень ст. 346 Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі ЄС), забезпечення прозорості і підзвітності використання публічних коштів і реалізації права на інформацію є

важливим завданням України на шляху євроінтеграції.

Особливе місце у системі міжнародних актів із проблематики, що розглядається, належить документам Комітету Міністрів Ради Європи. Серед них — Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982), зокрема пункт «с» II розділу — проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що передбачає доступ до інформації задля сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем та заохочення до вільного їх обговорення.

Важливими міжнародними актами, якими визначено міжнародні стандарти доступу до інформації, є Йоганнесбурзькі принципи «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995) та Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009), яку 12.04.2018 підписала Україна. Конвенція містить такі стандарти доступу до офіційних документів: право звертатись із вимогою надати документи, які мають публічні органи; інформування громадськості про її право на доступ до офіційних документів і про порядок реалізації цього права; оприлюднення офіційних документів в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління тощо.

Окрему групу складають документи ООН та МВФ, що містять міжнародні стандарти бюджетної та фінансової прозорості. Серед них Кодекс фінансової прозорості МВФ (2014), яким визначено поняття «фінансова прозорість» — це повнота, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності і відкритість для громадськості процесу ухвалення рішень у сфері фінансової політики [3, с. 9]. У Принципах високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності Глобальною ініціативою з фінансової прозорості ООН (2012) визначено право кожного запитувати, отримувати і поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику. Для гарантування цього права у національних правових системах має бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації без будь-якої дискримінації. Відповідно до п. 1 цього документа, громадськість має отримувати якісну фінансову і нефінансову інформацію про попередню, по-

точну і прогнозовану діяльність у бюджетно-податковій сфері, про її ефективність.

Потрібно зазначити, що у більшості держав законодавство урегульовує, зокрема, механізм забезпечення публічності, прозорості й підзвітності використання публічних коштів, що відповідає зазначеним міжнародним стандартам і вимогам права ЄС.

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 № 2939-VI (далі Закон № 2939) та «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII (далі Закон № 183). 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 № 183 уперше визначено перелік суб'єктів, на яких поширюються вимоги цього Закону щодо оприлюднення інформації про використання публічних коштів. Це розпорядники та одержувачі коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності. Зауважимо, що, відповідно до п. 38 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі БК 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 бюджету.

Важливе положення Закону № 183 — вичерпний перелік коштів, які є публічними (п. 2 ч. 1 ст. 1). Це кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим (далі АРК) 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. 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 суб'єктів публічної адміністрації [2, с. 147]. 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 визначено дві групи суб'єктів господарювання державної та комунальної власності у розумінні цього Закону. 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 (п. 1 ч. 1 ст. 15) уміщено норму про обов'язок розпорядників інформації оприлюднювати: «інформацію про... фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо)». До розпорядників інформації віднесено і суб'єктів господарювання, які домінують на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, — стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них (ст. 13 Закону № 2939). Також ця стаття до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнює суб'єктів господарювання, які володіють інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Деякі повноваження із означеної проблематики суб'єктів господарювання — розпорядників бюджетних коштів визначено у БК України. Відповідно до пунктів 2 та 5 ст. 28 БК України, вони зобов'язані розміщувати на власних офіційних сайтах бюджетні запити та паспорти бюджетних програм. Окрім того, як слушно вказує Н. Якимчук, суб'єкти господарювання, які є розпорядниками бюджетних

коштів, у обов'язковому порядку оприлюднюють і звіти [3, с. 117].

Важливим елементом аналізованого механізму є доступність інформації про використання суб'єктами господарювання публічних коштів, до чого неодноразово закликала міжнародна спільнота. На виконання цієї вимоги в Україні запроваджено проект контролю публічних фінансів Міністерства фінансів України *E-Data* (2015). Проект містить два основні модулі, які буде реалізовано через єдиний офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет — веб-портал www.e-data.gov.ua. Сутністю першого модуля «Використання публічних коштів» є реалізація закону № 183, 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 тощо.

Другий модуль передбачає створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України (далі КМУ) від 11.02.2016 № 92-р «Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Концепція передбачає оприлюднення на веб-порталі *E-Data* інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності, зокрема тими, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %.

Процедуру доступу до інформації про використання суб'єктами господарювання публічних коштів визначено законами № 2939 та № 183 і постановою КМУ «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835. Так, нормами Закону № 2939 встановлено порядок доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном (ч. 5 ст. 6) та обов'язок розпорядників інформації нада-

вати та оприлюднювати достовірну, точну та повну зазначену інформацію (ст. 14).

Аналіз Закону № 183 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; зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки 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 і такого змісту:

— 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 та (або) послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору;

— 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 та по батькові керівника), вартість договору, ціна 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 і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності.

У згаданій вище постанові КМУ «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 та порядок оприлюднення, а також перелік таких наборів даних.

Водночас варто звернути увагу на проблеми оприлюднення суб'єктами господарювання ін-

формації про використання публічних коштів в Україні, наявність яких свідчить про невідповідність деяких норм національного законодавства міжнародним стандартам.

Насамперед мають місце недосконалі норми законів № 183 та № 2939 із проблематики, що досліджується, зазвичай декларативного характеру, що певною мірою заважає їх реалізації. Зокрема, потребують удосконалення норми про права, обов'язки, 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.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону № 183, відповідальність за порушення, пов'язані із розміщенням інформації на порталі *E-Data*, несуть керівники розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів. Відповідальність настає за такі порушення: неоприлюднення інформації відповідно до вимог Закону № 183; оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації; несвоєчасне оприлюднення інформації. Однак ч. 1 ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає лише адміністративну відповідальність і лише за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом № 183. Але незначний розмір санкцій за таке порушення не стимулює розпорядників інформації дотримуватися порядку її оприлюднення.

Іншою проблемою є недосконалість контролю та моніторингу оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про використання публічних коштів, що є з-поміж інших господарсько-правових засобів державного регулювання господарської діяльності важливим чинником забезпечення ефективного використання державних коштів [1, с. 80].

Із метою покращення ситуації у цій сфері доцільно змінити зазначені закони, передбачивши механізм моніторингу та оцінки оприлюднення інформації про використання публічних коштів, у тому числі за участі громадськості.

Висновки. Можна узагальнити, що суб'єкти господарювання мають надавати та оприлюднювати на порталі *E-Data* інформацію про заплановане і фактичне використання публіч-

них коштів, яка стосується розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі й у разі використання коштів підприємств, отриманих ними від їхньої господарської діяльності.

З метою вирішення проблем, які мають місце в аналізованій сфері, доцільно внести зміни до Законів № 183 та № 2939 відповідно до міжнародних стандартів. Ці зміни повинні чітко визначити обсяг прав, обов'язків і відповідальності розпорядників інформації; порядок

моніторингу та оцінки оприлюднення інформації про використання публічних коштів. Запровадження таких змін, на наш погляд, допomoже підвищити прозорість і підзвітність використання публічних коштів, забезпечивши таким чином контроль за їхнім витрачанням з боку суспільства і громадян.

Сформульовані у статті положення можуть слугувати окремими напрямками наукових розробок питань оприлюднення інформації суб'єктами господарювання, доступу до фінансової інформації, бюджетної та фіскальної прозорості.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Петруненко Я. Цільове призначення застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 77—81.
2. Чорна В. Особливості використання публічних коштів у публічному управлінні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 6, Т. 2. С. 144—147.
3. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус. Чернівці: Вид-во Чернівецького нац. ун-ту, 2009. 647 с.

Надійшла 02.12.2018

REFERENCES

1. Petrunenko Ya. Tsilove pryznachennia zastosuvannia hospodarsko-pravovykh zasobiv zabezpechennia efektyvnoho vykorystannia derzhavnykh koshtiv. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2017. No. 7. P. 77-81 [in Ukrainian].
2. Chorna V. Osoblyvosti vykorystannia publichnykh koshtiv u publichnomu upravlinni. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. 2015. Iss. 6, Vol. 2. P. 144-147 [in Ukrainian].
3. Yakymchuk N.Ia. Rozporiadnyky biudzhetykh koshtiv: systema ta pravovyi status. Chernivtsi: Vyd-vo Chernivetskoho natsionalnoho universytetu, 2009. 647 p. [in Ukrainian].

Received 02.12.2018

Э.С. Дмитренко

Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана, г. Киев, Украина

ОСОБЕННОСТИ ОБНАРОДОВАНИЯ СУБЪЕКТАМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПУБЛИЧНЫХ СРЕДСТВ

Рассмотрены особенности обнародования субъектами хозяйствования информации об использовании публичных средств. Отдельно проанализированы основные международные стандарты обеспечения прозрачности и подотчетности использования публичных средств и реализации права на информацию. Акцентировано внимание на проблемах обнародования субъектами хозяйствования информации об использовании публичных средств в Украине и предложены некоторые пути их решения.

Ключевые слова: субъекты хозяйствования, обнародование информации, использование публичных средств, бюджетная и фискальная прозрачность, доступность информации.

E.S. Dmytrenko

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine
<http://orcid.org/0000-0002-1469-052X>

FEATURES OF PROVIDING SUBJECTS OF SUBMITTING INFORMATION ON USE OF PUBLIC FUNDS

The article deals with the peculiarities of disclosing information on the use of public funds by economic entities. The documents, which contain the main international standards of ensuring transparency and accountability of the use of public funds, realization of the right to information, budget and fiscal transparency, are analyzed. It is noted that the Laws

of Ukraine "On Access to Public Information" and "On the Openness of the Use of Public Funds" regulate the mechanism of ensuring publicity, transparency and accountability of the use of public funds in Ukraine. It was clarified that the Law of Ukraine "On the Openness of the Use of Public Funds" specifies a list of subjects of disclosure of information on the use of public funds, which also includes administrators and recipients of state and local budgets, state and municipal entities. This Law also defines two groups of business entities of state and communal property in the sense of this Law. The norms of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" have been analyzed. The information managers include those who occupy a dominant position in the market or who have special or exclusive rights, or are natural monopolies, with regard to information on terms of supply of goods and services and prices for them. It is noted that an important element of the mechanism under consideration is the availability of information on the use of public funds by economic entities. The attention is focused on the problems of publishing information on the use of public funds in Ukraine by business entities: imperfect norms of the Laws of Ukraine "On Access to Public Information" and "On the Openness of the Use of Public Funds"; the imperfection of monitoring and monitoring in this area. In order to improve the situation in this area, it is proposed to amend these laws and determine the scope of rights, responsibilities and responsibilities of information managers, as well as the procedure for monitoring and evaluation of the disclosure of information on the use of public funds.

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