



УДК 351.72

## ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Чорна В.Г., к. ю. н.,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національна академія внутрішніх справ

У науковій статті розкрито сутність поняття «публічні кошти», виокремлено ознаки та особливості їх використання. Визначено суб'єкти використання публічних коштів.

**Ключові слова:** публічні кошти, публічна адміністрація, публічність.

В научной статье раскрыта сущность понятия «публичные средства», выделены признаки и особенности их использования. Определены субъекты использования публичных средств.

**Ключевые слова:** публичные средства, публичная администрация, публичность.

Chorna V.G. FEATURES USE OF PUBLIC FUNDS IN PUBLIC ADMINISTRATION

In the scientific article the essence of the concept of «public funds», singled out characteristics and features of their use. Designated by the use of public funds.

**Key words:** public funds, public administration, publicity.

**Постановка проблеми.** Спостерігаючи за постійним науково-технічним прогресом, який має місце в сучасному суспільстві, можна сказати, що стає актуальним питання своєчасного та достатнього фінансового 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 статті** є розкриття теоретичних підходів щодо поняття публічних коштів, їх використання та напрямів їх удосконалення з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку країни.

**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. Оларін та ін.

**Виклад основного матеріалу.** З метою розкриття сутності поняття «публічні кошти» спочатку розкриємо особливості, які притаманні цьому правовому явищу та характеризують його.

Першою особливістю, якою наділені публічні кошти, є публічність.

В словниковій літературі визначено, що публічність – це належність усім взагалі. Однак в правовому сенсі цей термін набуває деяких особливостей [1].

З юридичної точки зору, до правових ознак публічності в суспільних явищах можна віднести: 1) право власності на об'єкт дослідження: державна власність або власність комуні, 2) мету використання об'єкта дослідження: чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, усієї нації, всієї комуні, або усього об'єднання людей, що створено не за класовим принципом [2, с.17–18].

Таким чином, на нашу думку, в загальному вигляді публічність можна розглядати як якісну ознаку чогось, що характеризується вседоступністю, безумовністю свого використання. Водночас публічність як ознака публічних коштів – це можливість використання публічною адміністрацією та іншими адміністративно-територіальними утвореннями коштів, що акумулюються в централізованих фондах, а метою їх використання є забезпечення виконання функцій та завдань держави і територіальних громад.

Наступною особливістю використання публічних коштів є суб'єктність, тобто можливість використання даних коштів належить розпорядникам та одержувачам коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. В свою чергу до суб'єктів господарювання державної і комунальної власності належать підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їхні дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств.

До суб'єктів використання публічних коштів належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховної Рада і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, центральні органи виконавчої влади,

місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Водночас слід виділити суб'єкти публічної адміністрації, які наділені спеціальними повноваженнями щодо використання публічних коштів, а саме: 1) органи, які здійснюють діяльність у зв'язку з виконанням своїх основних функцій; 2) органи влади, для яких фінансова діяльність є основною та які утворені насамперед для здійснення фінансової діяльності.

Так, до першої групи відносяться: 1) Міністерство фінансів України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади України з фінансових питань; 2) Державне казначейство України – це самостійна організаційна одиниця, яка формує власну кадрову, господарську та інформаційно-технічну політику розвитку казначейської системи; 3) Державна фінансова інспекція України, яка здійснює незалежний державний фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади; 4) Державна пробірна служба – урядовий орган державного управління, що діє у системі Міністерства фінансів України. Основними завданнями Пробірної служби України є реалізація державної політики у сфері державного пробірного контролю та внесення пропозицій щодо її формування; 5) Державна фіскальна служба України – центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску тощо.

Окреме місце в управлінні публічними фінансами належить цільовим централізованим фондам: Пенсійному фонду, фондам соціального страхування, Рахунковій палаті, Національному банку України.

А також є суб'єкти господарювання державної і комунальної власності – підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їхні дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств [3, с. 3].

Індивідуальними суб'єктами публічних коштів є фізичні особи: громадяни України, іноземці та особи без громадянства [4, с. 3–12].

Наступною особливістю є *контрольність використання публічних коштів*. Так, з 15 верес-

ня 2015 року запрацював Єдиний веб-портал використання публічних коштів ([www.e-data.gov.ua](http://www.e-data.gov.ua)). Це офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». 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.

У розділах порталу можна дізнатися інформацію про використання коштів державного і місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отриманих ними від провадження їх господарської діяльності, про використання коштів Пенсійного фонду України, а також про використання внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Однак існують деякі обмеження в розміщенні інформації про використання публічних коштів, а саме інформація про трансакції, пов'язані з видатками, які проводяться з грифом «цілком таємно», «таємно», «для службового користування»; доступ до трансакцій, утворених відповідно до закону військових формувань, правоохоронних органів щодо забезпечення обороноздатності країни в особливий період або під час проведення антитерористичної операції є закритим. Вільний доступ до інформації про використання публічних коштів забезпечено протягом трьох років з дня оприлюднення.

Наступною особливістю використання публічних коштів є *інформованість населення про їх використання*. Так, вже сьогодні можна побачити, як витрачають кошти органи місцевого самоврядування. Для цього на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів в розділі «Пошук за трансакціями» потрібно лише ввести в полі «Платник» код ЄДРПОУ відповідної державної установи, сільської ради чи комунального підприємства та обрати період.

Відповідальність за недостовірність і неповноту оприлюдненої інформації несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, підприємств, органів Пенсійного фонду, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Відомості, що оприлюднюються, повинні бути повними, правдивими, точними та реально відображати фактичні дані станом на відповідну дату або за відповідний період часу. Єдиний веб-портал використання публічних коштів є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно з цим Законом. Доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, є вільним та безоплатним.

Зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її оприлюднення

Інформація про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими законодавством України формами та має містити такі відомості:



1) у разі використання коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів: розпорядник (одержувач) бюджетних коштів (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); головний розпорядник бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період – всього та в розрізі бюджетних програм; обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період – всього та в розрізі бюджетних програм (при цьому зазначаються також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету); 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); кількість службових відряджень, у тому числі із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, у тому числі із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Зазначена інформація оприлюднюється щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення;

2) у разі використання коштів підприємств, отриманих ними від їхньої господарської діяльності: підприємство (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); орган управління майном підприємства (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); обсяг платежів за договорами за звітний період – у розрізі товарів, робіт і послуг; відомості про договори, укладені за звітний період, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), строк дії договору); відомості про стан виконання договорів, укла-

дених за попередні звітні періоди, які продовжують виконуватися, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), 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).

Зазначена інформація оприлюднюється щорічно, не пізніше 31 січня року, наступного за звітним роком, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення;

3) у разі використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування та коштів Пенсійного фонду: підприємство, установа, організація (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), що використовує кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування та/або кошти Пенсійного фонду; обсяги надходжень та витрат, затверджені на відповідний рік; обсяги надходжень та витрат за звітний період; інформація про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), 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 (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), 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 (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), проведена 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); кількість службових відряджень, у тому числі із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, у тому числі із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Зазначена інформація оприлюднюється щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» публічними коштами є 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 (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 [3].

О.О. Молдован акцентує увагу на тому, що метою використання публічних коштів є: економічний розвиток України, реальне зростання валового внутрішнього продукту і максимальна зайнятість населення, зростання внутрішніх та іноземних прямих інвестицій, стабільність податкової системи, закупівлі за державні кошти здійснюються відповідно до прозорих процедур, але за пріоритетності економічної доцільності, усунення платіжного, фіскального, енергетичного та інших дисбалансів в економіці та ін. [5, с. 137].

Публічні кошти можуть бути як державного бюджету, так і місцевого.

Кошти державного бюджету складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави. Державні фінанси – це система відносин з приводу розподілу ВВП, яка включає централізовані та децентралізовані фінанси. В Україні державними коштами офіційно вважаються кошти: Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, Національного банку України, державних цільових фондів,

Пенсійного фонду України, загальнообов'язкового державного соціального страхування, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування, державних та місцевих фондів, державного оборонного замовлення, державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, державного матеріального резерву, Аграрного фонду, Фонду соціального захисту інвалідів, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями.

Кошти місцевих бюджетів – це фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території. Система місцевих бюджетів є в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені низкою на-

ціональних, політичних, економічних та інших факторів. Найбільший вплив мають економічні та політичні фактори.

Місцевий бюджет може складатися із загального й спеціального фондів. Загальний фонд – надходження з поточного або реєстраційного рахунку фінансового органу на поточний або реєстраційний рахунок установи платіжним дорученням. Ці надходження призначені для забезпечення видатків і не спрямовуються на конкретну мету. Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей

Кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, – це форма руху позикового капіталу у сфері міжнародних економічних відносин, де кредиторами і позичальниками виступають суб'єкти різних країн. Суб'єктами цих відносин виступають приватні фірми, комерційні банки, кредитні організації, не фінансові заклади, держави та державні органи, а також регіональні міжнародні банки розвитку, міжнародні фінансові інститути. Кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [6, с. 305–310].

Здійснення програм і заходів, які проводяться за рахунок публічних коштів, публічного асигнування відбувається розпорядникам публічних коштів.

Розпорядники публічних коштів – публічні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання асигнувань, взяття публічних зобов'язань та здійснення видатків з публічних коштів.

Головними ознаками розпорядника публічних коштів є:

- належність до публічних установ;
- отримання публічних асигнувань;
- виконання публічних зобов'язань [7, с. 202].

**Висновок.** Отже, *публічні кошти* – це кошти державного та місцевого бюджетів, використання яких є правом суб'єктів господарювання державної і комунальної власності та які призначені для забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведов. – [4-е изд., доп.]. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
3. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015. – № 16. – Ст. 109.
4. Луніна, І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3–12.
5. Молдован О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи: [монографія] / О.О. Молдован. – К.: НІСД, 2011. – 377 с.
6. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [монографія] / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2013. – 594 с.
7. Опарін В.В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): [монографія] / В.В. Опарін. – К.: КНЕУ, 2006. – 239 с.