

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2025-5-10>

Айдарова-Петрушкевич Є. В.,

*аспірант II року навчання третього (освітньо-наукового) рівня
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
<https://orcid.org/0009-0001-2546-9185>*

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ В ОСОБІ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

REPRESENTATION OF STATE INTERESTS IN COURT BY THE PROSECUTOR ON BEHALF OF THE STATE AUDIT SERVICE OF UKRAINE

У статті розглянуто питання взаємодії прокурора і Державної аудиторської служби України під час виявлення порушень у сфері публічних закупівель поза межами кримінального провадження, в ході здійснення прокурором представницьких повноважень, передбачених ст. 131-1 Конституції України, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Окреслено випадки, у яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави шляхом подання позовів в особі цього органу. Констатовано, що нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави Державною аудиторською службою України може бути пов'язане як з об'єктивними (недопуск до проведення заходів державного фінансового контролю, застаріла законодавча база, положення якої не дозволяють ефективно захищати інтереси держави тощо), так і з суб'єктивними факторами (зокрема, поверхневим здійсненням заходів державного фінансового контролю, в ході яких виявляються лише формальні недоліки у проведених закупівлях, а не істотні порушення, які призводять до неефективного розпорядження бюджетними коштами). Розглянуто законодавчі зміни, які мають сприяти ефективнішому здійсненню заходів державного фінансового контролю, зокрема, оновлення автоматичних індикаторів ризиків у закупівлях, обов'язок замовників оприлюднювати документи, що містять ціни на матеріальні ресурси у машинозчитувальному форматі. Проаналізовано застосування Державною аудиторською службою України права на звернення до суду щодо усунення порушень, виявлених в ході державного фінансового контролю. З'ясовано, що більшість порушень, пов'язаних з неефективним витрачанням публічних коштів їх розпорядниками, можуть залишатися не усунутими, оскільки в Державній аудиторській службі України відсутнє право на звернення до суду до приватних суб'єктів, навіть у випадку незаконного отримання такими суб'єктами коштів бюджету. З огляду на викладене, автором запропоновано внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», зокрема, щодо прав Державної аудиторської служби України, спрямованих на судовий захист інтересів держави.

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, інтереси держави, представництво інтересів, бюджет, публічні закупівлі, державний фінансовий контроль.

This article examines the interaction between the prosecutor and the State Audit Service of Ukraine in identifying public procurement violations outside the scope of criminal proceedings, specifically concerning the prosecutor's exercise of representative powers stipulated by Article 131-1 of the Constitution of Ukraine and Article 23 of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office». It outlines the circumstances under which the prosecutor may represent the state's interests by filing lawsuits on behalf of this agency. It is noted that the failure or improper exercise of state interest protection by the State Audit Service of Ukraine may be associated with both objective factors (such as denial of access to conduct state financial control measures, an outdated legislative framework whose provisions hinder the effective protection of state interests, etc.) and subjective factors (notably, the superficial conduct of state financial control measures, which identify only formal deficiencies in procurements rather than significant violations leading to the inefficient use of budget funds). The article reviews legislative changes intended to facilitate more effective implementation of state financial control measures, including the updating of automatic risk indicators in procurement and the obligation for procuring entities to publish documents containing prices for material resources in a machine-readable format. The analysis covers the exercise by the State Audit Service of Ukraine of its right to apply to the court for the rectification of violations

identified during state financial control. It is clarified that most violations related to the inefficient spending of public funds by their administrators may remain unaddressed, as the State Audit Service of Ukraine lacks the right to file court claims against private entities, even when such entities have unlawfully received budget funds. In light of the above, the author proposes amendments to the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine», specifically concerning the rights of the State Audit Service of Ukraine aimed at the judicial protection of state interests.

Key words: *prosecutor's office, functions of the prosecutor's office, state interests, representation of interests, budget, public procurement, government financial control.*

Постановка проблеми. З часу внесення у 2016 році до Конституції України змін, які стосуються функцій прокуратури, питання здійснення таких функцій поза межами кримінального провадження залишається дискусійним як у науковій, так і у практичній діяльності. Попри наявність протилежного підходу окремих науковців, автор статті є прибічником позиції, що у певних випадках захист інтересів держави в суді доцільно та необхідно здійснювати саме прокурору. Значною мірою у таких кейсах органи, уповноважені захищати інтереси держави, не зацікавлені у недопущенні порушень або їх усуненні, діючи в умовах конфлікту інтересів, а органи контролю через законодавчі прогалини позбавлені ефективних механізмів навіть там, де інтереси держави потребують захисту. Найкращою демонстрацією окресленої проблематики в сфері публічних закупівель є регулярні публікації в медіа, які стосуються неналежного використання коштів в умовах воєнного стану їх розпорядниками, а також судова практика, зокрема, касаційної інстанції, відповідно до якої захист інтересів держави в сфері раціонального використання бюджетних коштів та повернення державі незаконно витрачених активів було здійснено саме за позовами прокурора, пред'явленими в інтересах держави, зокрема, в особі Державної аудиторської служби України (надалі – Держаудитслужба).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти взаємодії органів прокуратури та Держаудитслужби були предметом дослідження в науковій літературі. Так, І.Я. Петрик та В.Л. Діденко досліджували питання регулювання взаємодії правоохоронних органів з органами фінансового контролю у протидії порушенням бюджетного законодавства, А.В. Тарасюк – взаємодію органів фінансового контролю із органами фінансового розслідування. При цьому, основна увага цих науковців приділена взаємодії в рамках кримінальних проваджень.

Я. Берназюк, Н. Бортник, І. Бутирська, К. Гузе, І. Козьяков, О. Мирновська, М. Стефанчук обирали предметом наукових розвідок здійснення прокурором функції представництва інтересів держави, а С. Бардаш, А. Дешко, Ю. Касперович, Ю.Русіна, С. Свірко – питання ефективного здійснення державного фінансового контролю, зокрема, в умовах воєнного стану.

Інтерес до обраної теми зустрічаємо у статті А. Захарченка в контексті захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектора економіки [1].

Проте, питання взаємодії органів прокуратури та Державної аудиторської служби під час здійснення ними повноважень щодо захисту державних інтересів поза межами кримінального провадження, зокрема, щодо забезпечення ефективного та прозорого використання коштів бюджету, наразі предметом спеціального наукового дослідження не були.

Метою статті є дослідження проблемних питань реалізації Держаудитслужбою наданих повноважень, взаємодії прокурора і Держаудитслужби під час виявлення порушень у сфері публічних закупівель, пошук шляхів їх вирішення, а також аналіз випадків здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді в особі цього органу.

Виклад основного матеріалу. Правові засади здійснення прокуратурою конституційної функції з представництва інтересів держави в суді унормовано п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [2] та процесуальними кодексами. Системне тлумачення вказаних норм та аналіз практики Верховного Суду щодо здійснення прокурором представницьких повноважень свідчить про наявність юридичного складу, який є необхідним для уможливлення представництва прокурором інтересів держави в суді, до якого входять: 1) наявність інтересів держави у певних правовідносинах; 2) факт

порушення або загрози порушення таких інтересів; 3) нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави компетентним органом або відсутність такого органу.

З вказаного вбачається, що роль прокурора є субсидіарною – здійсненню ним функції представництва інтересів держави має передувати процедура встановлення підстав для представництва, спрямована на повідомлення суб'єкта владних повноважень (крім випадків відсутності такого суб'єкта) про порушення інтересів держави та з'ясування його намірів та можливості здійснювати захист інтересів держави самостійно.

Одним з основних органів, який уповноважений державою здійснювати захист інтересів держави у сфері ефективного використання бюджетних коштів є Держаудитслужба.

Так, відповідно до Положення про Держаудитслужбу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 №43, основними завданнями вказаного органу, зокрема, є: реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів [3].

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», на орган державного фінансового контролю покладено виконання наступних функцій: здійснення державного фінансового контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про

їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень; розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому; вжиття в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб [4].

Виходячи з викладеного, Верховний Суд у справах за позовами прокурора вказує, що Держаудитслужба є органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції щодо реалізації державної політики у сфері закупівель до закінчення строку дії договору у зв'язку із повним виконанням [5,6]. Держаудитслужба здійснює державний фінансовий контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів, і в разі виявлення порушень законодавства має право пред'явити обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення таких правопорушень та є належним органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції щодо реалізації державної політики у сфері закупівель [7].

Офіс Генерального прокурора, здійснюючи аналіз судової практики, виокремлює випадки можливості або неможливості звернення прокурора з позовом до суду в особі вказаного органу:

– якщо після повідомлення прокурора про виявлені порушення інтересів держави Держаудитслужба провела захід фінансового контролю і виявила порушення вимог закону у сфері публічних закупівель, але не звернулася до суду з позовом, вона може бути зазначена позивачем (як самостійним, так і співпозивачем) у справі;

– якщо прокурор повідомив Держаудитслужбу про існування порушень законодавства під час здійснення певної закупівлі, але останньою не вжито заходів до усунення порушень (не проведено заходу державного фінансового контролю) – вона може зазначатися позивачем у справі, оскільки непроведення такого заходу з метою підтвердження чи спростування виявлених прокурором порушень свідчить про нездійснення заходів, спрямованих на захист державних інтересів;

– якщо прокурором повідомлено Держаудитслужбу про порушення, нею проведено захід державного фінансового контролю, та за його результатами порушень не встановлено – остання не може зазначатися позивачем у справі за позовом прокурора, оскільки суд, вирішуючи питання наявності чи відсутності підстав для представництва, не повинен установлювати протиправність бездіяльності компетентного органу як і не повинен здійснювати перевірку проведеного моніторингу [8].

Нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави Держаудитслужбою, яке входить до юридичного складу, який є підставою для подання прокурором позову в особі цього органу, може бути пов'язане як з недоліками здійснення цим органом наданих законом повноважень (суб'єктивні обставини неналежного захисту), так і з існуючими законодавчими прогалинами та суперечностями у судовій практиці (об'єктивні обставини неможливості здійснення належного захисту).

Так, у Стратегії розвитку Державної аудиторської служби на період до 2024 року (оновленого документа наразі не прийнято) серед проблем в діяльності Служби, які потребують розв'язання, були відзначені наступні: застаріла законодавча база, на якій ґрунтується діяльність органів Держаудитслужби, що створює перешкоди для оперативного державного фінансового контролю; обмежена інтеграція з інформаційними порталами та інформаційними системами інших державних органів, що не дозволяє оптимізувати процеси збору доказової бази; відсутність ефективних програмних рішень для посилення аналітичних спроможностей органів Держаудитслужби та концентрації зусиль на високоризикових операціях підконтрольних установ; неможливість оптимізувати та підвищити ефективність роботи державних аудиторів, які здійснюють моніторинг процедур закупівель, через відсутність відповідних машиночитних даних в електронній системі закупівель; потреба підвищення ефективності процесів планування заходів ДФК та їх оперативного автоматизованого моніторингу; потреба в оптимізації витрат робочого часу при кількісному обмеженні кадрових ресурсів та операційних процесів; потреба у зміні підходів до процесу управління та контролю якості

заходів ДФК; слабка імплементація механізмів контролю якості безпосередньо у процес організації, проведення та документування заходів ДФК, не використання результатів такого контролю для постійного підвищення професійного рівня фахівців [9].

Ю.Русіна, досліджуючи основні виклики ефективному державному фінансовому контролю в умовах воєнного стану виділяє: обмежений доступ до інформації через зруйновану інфраструктуру та неможливість проведення повноцінних перевірок у зонах активних бойових дій; зростання корупційних ризиків, оскільки швидкий розподіл коштів у кризових умовах часто супроводжується послабленням процедур контролю та спрощенням тендерних процесів; зміщення пріоритетів у контролюючих органах, пов'язаних з дефіцитом бюджетних коштів та необхідністю швидкого фінансування оборонних потреб, що зумовлює зниження ефективності перевірок та аудитів; кадровий дефіцит у сфері державного фінансового контролю, викликаний мобілізацією та переміщенням працівників, який посилює проблему недостатнього моніторингу фінансових потоків; складність міжнародного контролю за використанням фінансової допомоги від іноземних партнерів [10, 149].

Окрім того, фахівці Національного інституту стратегічних досліджень ще у 2021 році як ключову проблему відзначали поширення випадків перешкоджання органам державного фінансового контролю здійснювати їхні повноваження з боку об'єктів контролю. Так, ст. 351-1 КК України передбачала кримінальну відповідальність за перешкоджання діяльності Рахункової палати, члена Рахункової палати. Водночас, щодо Держаудитслужби така відповідальність Кодексом передбачена не була. Відповідно до ст. 164-2 КУпАП за перешкоджання працівникам органу державного фінансового контролю у проведенні ревізій та перевірок була передбачена лише адміністративна відповідальність [11, 5-6].

При цьому, попри те, що Законом України 3233-ІХ від 13.07.2023 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо усунення суперечностей у караності кримінальних правопорушень» [12] внесено зміни до

ст. 351-1 КК України та запроваджено кримінальну відповідальність за перешкоджання діяльності органу державного фінансового контролю, Держаудитслужба протягом 2024–2025 років регулярно відзначала випадки недопущення аудиторів до здійснення заходів державного фінансового контролю, зокрема, і в рамках заходів контролю щодо використання коштів на відбудову [13, 14, 15].

Разом з тим, протягом 2023–2025 років щодо певних з окреслених проблем створено механізми, які мають сприяти їх більш ефективному розв'язанню.

Так, у 2024 році було оновлено перелік автоматичних індикаторів ризиків та порядок їх застосування, які містять описи ризиків, що свідчать про ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель, визначають пріоритизацію ризиків та дозволяють ефективніше формувати переліки ризикових закупівель з метою прийняття органом державного фінансового контролю прозорого, об'єктивного та неупередженого рішення про початок моніторингу процедури закупівель [16].

Також, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо забезпечення оприлюднення замовниками в електронній системі закупівель інформації про ціни на матеріальні ресурси під час закупівель послуг з поточного ремонту та робіт з будівництва (прозоре будівництво)» № 3988-IX від 19.09.2024 зобов'язано замовників закупівель оприлюднювати договір про закупівлю, додатки та зміни до нього, договірну ціну (у тому числі документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси) у машинозчитувальному форматі [17]. Такий формат даних, який може бути автоматично прочитаний та оброблений комп'ютером, дозволяє аудиторам, правоохоронцям, громадським організаціям швидше здійснювати моніторинг інформації, яка оприлюднюється замовниками в електронній системі закупівель та ефективніше виявляти ознаки порушень, зокрема, безпідставне завищення цін на матеріальні ресурси та їх обсягів.

З вказаними загальними проблемами діяльності органу державного фінансового контролю пов'язані і питання взаємодії прокурора та Держаудитслужби під час здійснення прокуро-

ром функції щодо здійснення представництва інтересів держави в суді.

Так, першою із таких проблем є кейси констатації Держаудитслужбою лише формальних недоліків з боку замовника і залишення істотних порушень поза увагою. Таке має місце і у випадках, коли прокурор повідомив про виявлені порушення, які становлять явні ризики для ефективного проведення закупівлі та задоволення державних потреб, зокрема, що учасник (переможець) певної закупівлі:

- подав документи щодо досвіду виконання аналогічних робіт, яких насправді не виконував взагалі або не виконав у повному обсязі;

- не мав кваліфікованих працівників; подав документи щодо найняття працівників за договорами цивільно-правового характеру за день перед проведенням тендеру; подав документи щодо залучення до виконання робіт/надання послуг працівників, які в цей же час залучені цим же учасником до виконання робіт/надання послуг по іншому Договору;

- не мав необхідного обладнання, машин та механізмів або надав документи, що таке обладнання буде залучено за договорами оренди у іншого суб'єкта господарювання, не надаючи жодних реальних підтверджень ані факту укладення договорів, ані факту існування самого обладнання тощо.

Зазначене, безумовно, створює реальну загрозу порушення інтересів держави, особливо у випадках, коли йдеться відновлення об'єктів інфраструктури, капітальний ремонт чи будівництво споруд цивільного захисту. Адже, укладення договору з недобросовісним підрядником не лише суперечить принципам ефективного та прозорого використання коштів бюджету та коштів європейських партнерів, запобігання проявам корупції, але й створює реальну небезпеку життю та здоров'ю громадян в умовах воєнного стану.

Слід зауважити, що у випадках виявлення прокурором таких порушень безпосередньо замовники, які неефективно розпорядилися бюджетними коштами та всупереч наданим повноваженням не перевірили достовірність наданих учасником відомостей, не зацікавлені у визнанні власних порушень, їх усуненні та розірванні договору з переможцем навіть ціною втрат бюджету. На вказане звернула увагу

і Велика Палата Верховного Суду у п. 55 Постанови від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18, зазначивши, що компетентний орган може діяти в умовах конфлікту інтересів – коли порушення інтересів держави, про яке стверджує прокурор, може бути пов'язане з раніше вчиненими протиправними діями цього органу чи бездіяльністю [18].

Вирішенню цієї проблеми та реальному захисту інтересів держави, попередженню витрачання бюджетних коштів мало б сприяти або самостійне виявлення порушень органом державного фінансового контролю, або ретельне дослідження порушень, про які повідомив прокурор.

Дійсно, процес виявлення і доведення ознак подібних порушень є кропіткою роботою, яка вимагає не лише аналізу тендерної документації та тендерної пропозиції окремо взятої закупівлі, але й аналізу масиву даних інших закупівель, проведених певним замовником або у яких брав участь певний підрядник.

Проте, Держаудитслужба, у випадках аналізу під час моніторингу виключно документів окремо взятої закупівлі та залишення поза увагою аргументів прокурора про необхідність співставлення документів декількох закупівель, таких порушень може не виявити.

Наприклад, в одній з закупівель капітального ремонту захисної споруди цивільного захисту, яке здійснювалося виконавчим органом місцевої ради за кошти субвенції державного бюджету, отриманих за Рамковою Угодою між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility [19], прокурором було виявлено всі вищевказані ознаки недобросовісності учасника закупівлі, його цілковиту невідповідність кваліфікаційним критеріям та надання завідомо недостовірної інформації для отримання перемоги у закупівлі.

Проте, у висновку територіального органу Держаудитслужби за результатом моніторингу вказаної закупівлі таких порушень відображено не було. Натомість, зазначено, що в укладеному договорі не враховані вимоги, встановлені статтею 16 Рамкової угоди, а саме: відсутнє зазначення емблеми Європейського Союзу та відсутня інформація про фінансування, що міс-

тить слова «фінансується Європейським Союзом – Ukraine Facility» або «співфінансується Європейським Союзом – Ukraine Facility» [20].

На наш погляд, в результаті такого підходу контролюючого органу порушення, виявлені в ході моніторингу, є формальними, та їх виявлення та навіть усунення не сприяє поновленню інтересів держави та ефективному використанню коштів бюджету.

Окрім того, у таких випадках проведення «формального» моніторингу виникають певні суперечності щодо можливості представництва прокурором інтересів держави в особі Держаудитслужби. Адже, з одного боку, дійсно є ознаки як загрози порушення державних інтересів, так і неналежного здійснення їх захисту уповноваженим органом. З іншого боку, захід державного фінансового контролю було проведено, а порушень, про які стверджував прокурор, у документах за результатами такого заходу відображено не було, що дозволить відповідачам у суді стверджувати про їх відсутність.

Іншою проблемою, на яку б хотілося б звернути увагу в межах нашого дослідження, є саме формулювання норм ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» щодо прав Держаудитслужби, спрямованих на судовий захист інтересів держави. Такі формулювання, на наш погляд, є застарілими, не відповідають критеріям належності та ефективності способів захисту порушених прав держави.

Законом визначено, зокрема, що органу державного фінансового контролю надається право: порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства (п. 8 ст. 10 Закону).

Слід зауважити, що право визнання оспорюваного договору недійсним належить виключно суду, що узгоджується з приписами ч. 3 ст. 215 ЦК України [21], а не абстрактним «відповідним державним органам».

Формулювання «у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними

договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства» також є дискусійним, оскільки передбачає, що кошти були отримані незаконно саме підконтрольною установою. Проте, в більшості випадків бюджетні кошти підконтрольними установами отримуються законно, але незаконно витрачаються, зокрема, через допущені порушення під час проведення закупівель, укладення безпідставних додаткових угод щодо підвищення цін на певні товари, необхідні для забезпечення публічних потреб. У таких випадках кошти у судовому порядку належить стягувати з осіб, які їх незаконно отримали: підрядників та постачальників. Водночас, буквально тлумачення вказаної норми закону вказує, що права стягнення у судовому порядку незаконно одержаних коштів з приватних суб'єктів Держаудитслужбі не надано.

Таке викладення норми дає окремим науковцям підстави для висновку про те, що «безпосередньо звертатися до суду в інтересах держави з позовами про визнання недійсними договорів, укладених з порушенням законодавства, органи державного фінансового контролю не уповноважені. Тому під час виявлення фактів укладання таких договорів органи державного фінансового контролю передають відповідну інформацію органам прокуратури, після чого останні звертаються до суду з позовами про визнання договорів недійсними» [1, 37].

Окрім того, Законом передбачено право Держаудитслужби звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів (п. 10 ст. 10 Закону).

Проте, така вимога може бути направлена тільки до підконтрольної установи, що, як і у випадку, передбаченому п. 8 ст. 10, не сприяє вирішенню проблеми щодо кейсів, коли державні активи було неефективно витрачено на користь приватних суб'єктів.

При цьому, на думку Верховного Суду, дії органу державного фінансового контролю щодо спонукання підконтрольної установи в судовому порядку виконати вимогу про зобов'язання до використання права на судовий захист для

стягнення збитків не узгоджуються із законодавством, є протиправними [22]. Таким чином, Держаудитслужба не лише позбавлена можливості самостійно звернутися з позовом до приватних суб'єктів, які незаконно отримали активи, але й зобов'язати підконтрольну установу звернутися з позовом до суду щодо їх стягнення.

Тобто, поле для застосування цієї норми залишається дуже обмеженим, не охоплює порушень, які завдають найбільшої шкоди бюджету, і стосується лише випадків, коли підконтрольною установою безпідставно або з порушенням порядку отримано з бюджету певні пільги, субсидії тощо, і Держаудитслужба висуває до останньої вимогу про їх повернення, а в разі неповернення – стягує в судовому порядку. Враховуючи, що підконтрольні установи завжди належать до державного/комунального сектору економіки, це фактично означає переміщення коштів з одного бюджету в інший.

Про складнощі у здійсненні Держаудитслужбою захисту прав держави у судовому порядку свідчать і матеріали практики. Так, зі звітів про результати діяльності Держаудитслужби встановлено, що у 2023 році Держаудитслужбою (включно з усіма її міжрегіональними територіальними органами) подано 16 позовів до суду щодо відшкодування втрат фінансових і матеріальних ресурсів, у 2024 – 19, протягом січня-вересня 2025 року – лише 2. При чому всі ці позови стосувалися вимог до підконтрольних установ.

Окрім того, вказано, що у 2023 році ініційовано 196 позовів перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його органом управління, іншим державним органом, у 2024 – 182, у 2025 – 161 [23, 24, 25].

Моніторингом Єдиного державного реєстру судових рішень також не виявлено справ за позовами Держаудитслужби щодо визнання договорів недійсними внаслідок порушень, виявлених в ході заходів державного фінансового контролю або щодо стягнення в дохід держави коштів, отриманих приватними суб'єктами за незаконними договорами.

З огляду на викладене, на наш погляд, доцільніше було б викласти норми ст. 10 Закону щодо прав Держаудитслужби, спрямованих на судовий захист інтересів держави, у новій редакції, передбачивши права вказаного орга-

ну «звертатися до суду з позовами про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані суб'єктами господарювання від підконтрольних установ за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушеннями законодавства».

Зазначене б дозволило самій Держаудитслужбі мати реальні механізми захисту поновлення порушених прав та інтересів держави у судовому порядку, а прокурору у випадках відсутності їх реалізації – доводити, у нездійсненні яких саме наданих законом прав та повноважень полягає бездіяльність уповноваженого органу.

Висновки. Інтереси держави у сфері публічних закупівель полягають у здійсненні закупівель на засадах цільового використання, ефективності та прозорості. Дотримання цих принципів при використанні бюджетних коштів набуває першочергового значення для економічної безпеки держави, особливо в умовах воєнного стану. Так, швидкий розподіл коштів і спрощення тендерних процедур у таких умовах створюють широке поле для зловживань, що актуалізує необхідність ефективного контролю за здійсненням закупівель. При цьому, аналіз законодавства, яким регламентовано проведення заходів державного фінансового контролю, та практики його застосування свідчить, що не у всіх випадках повноваження Держаудитслужби, спрямовані на захист інтересів держави, можуть бути реалізовані належним чином. Проте, у випадках нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави органом державного фінансового контролю, яке може бути пов'язане як з об'єктивними,

так і з суб'єктивними факторами, захист таких інтересів може здійснюватися прокурором. Так, потребує якісно нового підходу саме проведення заходів державного фінансового контролю, які мають бути спрямовані на виявлення не формальних, а істотних порушень, які призводять до неефективного розпорядження бюджетними коштами. В контексті взаємодії Держаудитслужби з органами прокуратури вказане передбачає ретельне дослідження аргументів прокурора про виявлені порушення. Крім того, застаріла законодавча база, якою регламентовано діяльність органу державного фінансового контролю, потребує актуалізації та приведення прав та повноважень даного органу у відповідність до критеріїв належності та ефективності способів захисту порушених прав держави. Виходячи з викладеного, надаються пропозиції автора, спрямовані на вдосконалення норм Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», зокрема, пропонується передбачити права Держаудитслужби «звертатися до суду з позовами про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані суб'єктами господарювання від підконтрольних установ за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушеннями законодавства». Також, перспективним для подальших наукових розвідок вбачається дослідження суперечливих підходів судів адміністративної та господарської юрисдикції щодо обсягу і природи повноважень Держаудитслужби при здійсненні державного фінансового контролю та випадки неоднакового тлумачення судами норм законодавства про публічні закупівлі при вирішенні спорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Захарченко А. М. Захист прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 4 (73). С. 33–43. DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-73-4-33-43>.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
3. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 13.10.2024 року у справі № 918/429/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121174282>.

6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 31.10.2023 року у справі № 913/157/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114834794>.
7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 13.09.2022 у справі № 918/1222/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106399341>.
8. Турчин І.А. Контрольні та інші повноваження державних органів у бюджетній сфері. Особливості суб'єктного складу сторін у справах, що стосуються порушень бюджетного законодавства. Представництво прокурором інтересів держави у бюджетній сфері: матеріали тренінгу для прокурорів (м. Київ, 29.05.2024).
9. Стратегія розвитку Державної аудиторської служби на період до 2024 року: Наказ Державної аудиторської служби України від 05.01.2021 № 2. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/f8206386-8821-454e-ab1a-7af00f8ec5b9_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F_2024.pdf.
10. Русіна Ю. О. Державний фінансовий контроль: основні проблеми в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми економіки*. 2025. № 2 (284). С. 148–160. DOI: 10.32752/1993-6788-2025-1-284-148-160.
11. Касперович Ю. В., Дешко А. Л. Щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю в Україні : Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень від 02.04.2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-04/fin-kontrol.pdf>.
12. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо усунення суперечностей у караності кримінальних правопорушень : Закон України від 13.07.2023 № 3233-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3233-20#Text>.
13. У Тернівці, де мера підозрюють в мільйонних розкраданнях, блокують роботу аудиторів. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5331>.
14. Запорізькі аудитори з'ясують з правоохоронцями, куди пішла чверть мільярда гривень на відновлення зруйнованого житла. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5288>.
15. Держаудитслужба звернулася до правоохоронців через недопуск до перевірки якості відновленого будинку після влучання ракети. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5081>.
16. Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування : Наказ Міністерства фінансів України від 27.09.2024 № 476. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1474-24#n9>.
17. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо забезпечення оприлюднення замовниками в електронній системі закупівель інформації про ціни на матеріальні ресурси під час закупівель послуг з поточного ремонту та робіт з будівництва (прозоре будівництво) : Закон України від 19.09.2024 № 3988-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3988-20#Text>.
18. Постанова Верховного Суду у складі Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458902>.
19. Рамкова Угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility. Ратифіковано Законом України від 06.06.2024 № 3786-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text.
20. Капітальний ремонт захисної споруди цивільного захисту, обліковий номер №14184 за адресою: вулиця Поперечна, будинок 1А, м. Кривий Ріг, Дніпропетровська область, 50049. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-08-02-010483-a?oldVersion=true>.
21. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
22. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.05.2018 року у справі № 826/2072/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73843754>.
23. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2023 року. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517>.
24. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2024 року. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3754>.
25. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – вересень 2025 року. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3931>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025