

ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ МВС УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНА ЛАБОРАТОРІЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД

**С. С. ВІТВИЦЬКИЙ, А. М. ЗАХАРЧЕНКО,
А. Г. БОБКОВА**

**ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ
ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ
ВІД ПОРУШЕНЬ,
ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ
ГОСПОДАРЮВАННЯ
ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ
ЕКОНОМІКИ**

НАУКОВИЙ НАРИС

Київ
ВД «ДЯКОР»
2021

УДК 346.2.02/.04(477)(02.064)
В54

Рекомендовано до друку
Вченою радою Донецького юридичного інституту МВС України
(протокол № 9 від 24 лютого 2021 р.)

Рецензенти

Джабраїлов Р. А. – заступник директора з наукової роботи Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», доктор юридичних наук, професор;

Степанова Т. В. – завідувач кафедри конституційного права та правосуддя Одеського національного університету імені І.І. Мечникова, доктор юридичних наук, професор.

Вітвіцький С. С., Захарченко А. М., Бобкова А. Г.
В54 Захист прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки: науковий нарис / С. С. Вітвіцький, А. М. Захарченко, А. Г. Бобкова. – Київ : ВД «Дакор», 2021. – 104 с.

ISBN 978-617-7679-77-5

У науковому нарисі проаналізовано проблемні питання, що виникають у зв'язку із здійсненням захисту прав і законних інтересів держави у разі порушення цих прав та інтересів суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Наведено загальні положення щодо здійснення захисту прав і законних інтересів держави у відносинах із зазначеними суб'єктами господарювання, охарактеризовано підстави такого захисту. Проаналізовано стан правового регулювання діяльності уповноважених державних органів щодо здійснення захисту прав і законних інтересів держави у вищевказаних відносинах. Обґрунтовано пропозиції з удосконалення захисту прав і законних інтересів держави від порушень з боку суб'єктів господарювання державного сектору економіки та внесення до законодавства відповідних змін.

Матеріал може бути корисним для науковців, викладачів, аспірантів і студентів закладів вищої освіти юридичного профілю, працівників органів державної влади.

УДК 346.2.02/.04(477)(02.064)

ISBN 978-617-7679-77-5

© Донецький юридичний інститут
МВС України, 2021
© Вітвіцький С. С., Захарченко А. М.,
Бобкова А. Г., 2021
© ТОВ «ВД «Дакор», 2021

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| ВСТУП | 4 |
| 1. Загальні положення щодо захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки | 8 |
| 2. Підстави для захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки | 17 |
| 3. Правове регулювання діяльності уповноважених державних органів щодо захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки | 29 |
| ВИСНОВКИ | 67 |
| ДОДАТОК | 70 |

ВСТУП

Однією з нагальних проблем, що постали перед Україною на сучасному етапі, є неефективне функціонування суб'єктів господарювання державного сектору економіки. В силу низки різноманітних негативних чинників діяльність таких суб'єктів господарювання супроводжується вчиненням чисельних правопорушень та прийняттям хибних управлінських рішень, що мають шкідливі наслідки як для самих цих суб'єктів, так і для держави, яка зазнає при цьому величезних втрат.

На державному рівні неодноразово наголошувалося про незадовільну ситуацію у державному секторі економіки та про потребу удосконалення підходів до управління діяльністю суб'єктів господарювання, що належать до цього сектору. У 2015 році розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та затверджено план заходів з її реалізації¹. В подальшому про необхідність проведення реформ у державному секторі економіки йшлося у планах діяльності Кабінету Міністрів України². Відповідний підрозділ («Ефективні

¹ Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження КМУ від 27 травня 2015 р. № 662-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1756.

² Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249935442>.

державні підприємства») наявний і у чинній Програмі діяльності Кабінету Міністрів України³.

Разом з тим суттєвого покращення стану фінансово-господарської дисципліни у діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки поки що відбувається⁴. За таких обставин загострилась потреба у забезпеченні належного захисту прав і законних інтересів держави, що порушуються зазначеними суб'єктами господарювання. Нині ж стан цього захисту не можна визнати задовільним. У багатьох випадках органи, уповноважені захищати права й інтереси держави у відносинах із суб'єктами господарювання державного сектору економіки, своєчасно не реагують на порушення цих прав та інтересів, а подекуди й самі створюють умови для вчинення таких порушень.⁵

³ Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

⁴ Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях (січень-грудень 2018 року). *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/139470>; Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за 2019 рік. *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/146947>; Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за 2020 рік. *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/91>.

⁵ Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління: Затверджено рішенням Рахункової палати від 19.12.2017 р. № 26-7. *Офіційний веб-сайт Рахункової палати*. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/26-7_2017/Zvit_26-7_2017.pdf; Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності справляння доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України: Рішення Рахункової палати від 25 вересня 2018 р. № 24-5. *Офіційний веб-портал Рахункової палати*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/24-5_2018/R_RP_24-5_2018.pdf; Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на

Правова основа захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, представлена положеннями базових законів України, що визначають загальні засади захисту прав і законних інтересів різних учасників економічних відносин (Конституція України, Цивільний, Господарський та Господарський процесуальний кодекси України), а також положеннями спеціальних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність окремих державних органів і організацій, наділених компетенцією у сфері захисту прав та інтересів держави, зокрема й від порушень, зазначених вище (закони України «Про управління об'єктами державної власності», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», «Про прокуратуру», і ін.). Разом з тим положення спеціальних нормативно-правових актів щодо здійснення такого захисту є недостатньо конкретизованими і не в повній мірі відповідають потребам практики.

Окремі аспекти, що стосуються захисту прав і законних інтересів держави від порушень суб'єктами господарювання державного сектору економіки, раніше розглядалися у юридичній науці. Зокрема, О.О. Кравчук розглядав питання захисту права державної власності державними органами, що уповноважені здійснювати управління об'єктами державної власності⁶.

У наукових працях Д.І. Погрібного, Ю.А. Переясловської, О.В. Бігняка досліджувались питання захисту корпоративних прав держави⁷. Проте низка існуючих проблем щодо захис-

виконання замовлень Міністерства оборони України: Затверджено рішенням Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-1. *Офіційний веб-портал Рахункової палати*. URL: https://tp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf.

⁶ Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. техн. ун-т України «Київський політехнічний інститут». Київ, 2014. С. 314-327.

⁷ Погрібний Д.І. Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 – господарське

ту прав і законних інтересів держави від порушень з боку зазначених суб'єктів господарювання залишається поза увагою науковців.

Наведене вище вказує на актуальність та доцільність дослідження питань захисту прав і законних інтересів держави від цих порушень для обґрунтування пропозицій з удосконалення такого захисту.

право, господарсько-процесуальне право. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. С. 15; Переясловська Ю.А. Захист прав та законних інтересів держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право. Ін-т екон.-прав. досліджень НАН України. Донецьк, 2013. 18 с.; Бігняк О.В. Теоретико-прикладні аспекти охорони та захисту корпоративних прав держави. *Форум права*. 2018. № 3. С. 13-21.16; Бігняк О.В. Цивільно-правовий захист корпоративних прав в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. С. 235-245.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ВІД ПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Забезпечення безперешкодного здійснення прав, наданих учасникам суспільних відносин, в тому числі державі, неможливо без створення умов для захисту таких прав. У зв'язку з цим поняття «захист права» («захист суб'єктивного права») є однією з найважливіших категорій як у законодавстві, так і у юридичній науці.

Базові положення про захист суб'єктивних прав достатньо ґрунтовно розроблено в рамках загальної теорії права та галузевих юридичних наук, але наявні доктринальні визначення поняття «захист права» містять певні розбіжності. При цьому, характеризуючи поняття «захист права», дослідники зазвичай звертають увагу на його співвідношення з іншим поняттям – «охорона права». Найбільш поширеною є наукова позиція щодо визнання захисту прав як одного із складових понять, що включає термін «охорона прав». Останній має більш широкий зміст, оскільки охоплює заходи, призначені забезпечити реалізацію суб'єктивних прав і інтересів у непорушеному стані, попередити перешкоди в їхній реалізації, а також захистити в разі порушення, оспорювання чи невизнання прав та інтересів⁸.

⁸ Господарське право: практикум / А.Г. Бобкова (кер. авт. кол.), Ю.О. Моїсєєв, Ю.М. Павлюченко та ін.; за заг. ред. А.Г. Бобкової. Харків: Право, 2018. С. 325.

Об'єктом захисту є суб'єктивні права та законні інтереси певного суб'єкта, у тому числі держави. Суб'єктивне право становить юридично забезпечену міру дозволеної поведінки певного суб'єкта. Поняття «охоронюваний законом інтерес» («законний інтерес»), що вживається у логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права», треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та або/нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам⁹. При цьому, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99, інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин; в основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо; інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій¹⁰.

⁹ Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). *Офіційний вісник України*. 2004. № 50. Ст. 3288.

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). *Офіційний вісник України*. 1999. № 15. Ст. 614.

З урахуванням наведеного вище, для цілей цього дослідження під захистом прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, розуміється комплекс заходів, які здійснюються уповноваженими державними органами і організаціями з метою відновлення прав і законних інтересів держави в разі їх порушення вищезазначеними суб'єктами господарювання.

На сучасному етапі, не дивлячись на зменшення частки державної власності в структурі економіки України внаслідок приватизації, кількість суб'єктів господарювання державного сектору економіки залишається доволі значною, і їх вплив на загальний соціально-економічний стан країни є вагомим. За оприлюдненими даними станом на кінець другого півріччя 2020 р. налічувалось 3617 суб'єктів господарювання державного сектору економіки, з яких 1839 є працюючими, а 1266 фактично не провадять господарську діяльність¹¹. Основна частина суб'єктів господарювання державного сектору економіки належить до енергетичної галузі (близько 70 відсотків сукупних активів) та інфраструктури (близько 15 відсотків сукупних активів). До інших важливих галузей економіки, в яких задіяні суб'єкти господарювання державного сектору, належать агропромислова, машинобудівна та хімічна галузі. На 100 найбільших суб'єктів господарювання припадає близько 90 відсотків сукупних активів та 80 відсотків сукупного чистого доходу¹². Станом на кінець 2018 року загальна балансова вартість активів 100 найбільших суб'єктів господарювання державного сектору економіки складала понад 1486 млрд грн.¹³ При

¹¹ Портал державних підприємств України. URL: <https://prozvit.com.ua>.

¹² Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження КМУ від 27 травня 2015 р. № 662-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1756; Про затвердження переліку підприємств державного сектору економіки, які мають найбільші за розміром активи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 600-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. 26 червня.

¹³ Звіт щодо результатів діяльності 100 найбільших державних підприємств за 2018 рік. URL: <http://bit.ly/2NZRwen>.

цьому наразі велика кількість суб'єктів господарювання є збитковими, а також виступають потенційним джерелом фіскальних ризиків. Через недостатню якість механізмів контролю та незадовільний рівень прозорості діяльність цих суб'єктів господарювання також є джерелом корупційних ризиків та збитків держави¹⁴.

Зміст поняття «суб'єкт господарювання державного сектору економіки» частково розкрито на рівні Господарського кодексу України (далі – ГК України), а саме, визначено, що суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (ч. 2 ст. 22)¹⁵.

Наведені положення ГК України конкретизовано Методикою визначення частки державного сектору у складі економіки (затверджена наказом Мінекономіки від 20 грудня 2012 р. № 1466), згідно з якою до суб'єктів господарювання державного сектору економіки належать:

1) суб'єкти, що діють на основі лише державної власності: державні підприємства, у тому числі казенні підприємства (за Державним класифікатором України ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» (далі – КОПФГ) коди 140 і 145), об'єднання державних підприємств та інших організаційно-правових форм (за КОПФГ коди 510 (асоціація), 520 (корпорація), 530 (консорціум), 540 (концерн) і 590 (інші об'єднання юридичних осіб) та їх дочірні підприємства (за КОПФГ код 160);

2) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків (за КОПФГ коди 230 (акціонерне товариство),

¹⁴ Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. URL: https://issuu.com/mineconomdev/docs/_____b936284d45eb14.

¹⁵ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 18-22. Ст. 144. (Із змінами).

231 (відкрите акціонерне товариство), 232 (закрите акціонерне товариство), 235 (державна акціонерна компанія (товариство), 240 (товариство з обмеженою відповідальністю), 250 (товариство з додатковою відповідальністю) і 550 (холдингова компанія);

3) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (за КОПФГ коди 230, 231, 232, 240, 250 і 550) (п. 2 Методики визначення частки державного сектору)¹⁶.

Належність господарських організацій до державного сектору економіки обумовлює встановлення низки особливостей їх правового статусу, зокрема: 1) діяльність цих суб'єктів підлягає державному фінансовому контролю; 2) такі суб'єкти зобов'язані запроваджувати антикорупційні програми; 3) суб'єкти господарювання державного сектору економіки та їх контрагенти, що порушили договірні господарські зобов'язання, сплачують штрафні санкції у фіксованому розмірі, встановленому ГК України (якщо інше не передбачено законом чи договором); 4) зобов'язання цих суб'єктів можуть бути забезпечені державною гарантією; 5) керівники суб'єктів господарювання державного сектору економіки призначаються, як правило, за результатами конкурсного відбору, проведеного у встановленому законодавством порядку; 6) ці суб'єкти зобов'язані здійснювати закупівлі товарів, робіт, послуг із додержанням вимог законодавства про публічні закупівлі; 7) окремі суб'єкти господарювання державного сектору економіки зобов'язані складати, подавати на затвердження (погодження) уповноваженим державою органам фінансові плани на кожний наступний рік, виконувати такі плани, забезпечувати проведення аудиту фінансової звітності.

Разом з тим слід відзначити, що на практиці має місце неоднозначне тлумачення положень ГК України стосовно кола

¹⁶ Про затвердження Методики визначення частки державного сектору у складі економіки: Наказ Мінекономіки від 20 грудня 2012 р. № 1466. *Офіційний вісник України*. 2013. № 6. Ст. 219. (Із змінами).

господарських організацій, які вважаються суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Зокрема, постає питання з приводу правомірності віднесення до кола таких суб'єктів господарювання господарських товариств, контрольний пакет акцій (часток) яких належить іншим господарським товариствам, єдиним акціонером яких є держава.

Суперечливі правові позиції щодо цього питання можна простежити у низці судових рішень. В одних випадках суди застосовували буквально тлумачення положень ст. 22 ГК України і не визнавали вищезазначені господарські організації суб'єктами господарювання державного сектору економіки¹⁷. Поряд із цим є й інша правова позиція, згідно з якою наявність у держави права опосередковано здійснювати вирішальний вплив на діяльність певних господарських організацій вважається підставою визнання таких організацій суб'єктами господарювання державного сектору економіки незалежно від правового режиму їх акцій¹⁸.

В останні роки у судовій практиці утвердилася друга із зазначених правових позицій. Зокрема, у постанові Верховного Суду від 14 серпня 2018 року у справі № 910/15151/17 за позовом Національного антикорупційного бюро України до Публічного акціонерного товариства «Укрнафта» та Товариства з обмеженою відповідальністю «Котлас» про визнання правочинів недійсними, встановлено на підставі листа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 вересня 2017 року № 12/04/19530, що Держава Україна в особі Кабінету Міністрів України опосередковано володіє контрольним пакетом акцій Публічного

17 Ухвала Київського апеляційного господарського суду від 7 березня 2007 р. № 32/669-А. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/478679>; Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 2 липня 2015 р. № 2а-18853/10/2670. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46064392>.

18 Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2013 р. № К/9991/87189/11. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35687501>; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 грудня 2013 р. № К/9991/12228/11. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36334390>.

акціонерного товариства «Укрнафта» у кількості 50% та одна акція, та здійснює вирішальний вплив на господарську діяльність Публічного акціонерного товариства «Укрнафта», який здійснюється через Публічне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»¹⁹.

Згодом Верховний Суд констатував, що установлені у справі № 910/15151/17 обставини підтверджують обґрунтованість доводів щодо наявності у ПАТ «Укрнафта» статусу «суб'єкта господарювання державного сектору економіки» і, як наслідок, правомірність реалізації повноважень органу державного фінансового контролю щодо проведення ревізії такого суб'єкта господарювання з усіх питань його господарської діяльності²⁰.

Втім, навіть після прийняття вищезгаданого рішення порушена проблема не одержала остаточного вирішення. Так, у 2019 році ПАТ «Укрнафта» не допустила представників Державної аудиторської служби України до проведення ревізії фінансово-господарської діяльності, посилаючись на те, що це товариство не є суб'єктом господарювання державного сектору економіки, а тому не є підконтрольним органам державного фінансового контролю. Як зазначає Державна аудиторська служба України, така позиція ПАТ «Укрнафта» є системною, а тому остання планова ревізія Товариства проведена у 2010 році. Також АТ «Укргазовидобування» (у статутному капіталі 100 % акцій належать АТ «НАК «Нафтогаз України») висловило аналогічну позицію щодо непідконтрольності органам державного фінансового контролю (остання планова ревізія проведена у 2014 році)²¹.

¹⁹ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 14 серпня 2018 р. у справі № 910/15151/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76025817>.

²⁰ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 2 жовтня 2018 р. у справі № 2а-18853/10/2670. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76906087>.

²¹ Лист Державної аудиторської служби України до Кабінету Міністрів України від 20.09.2019 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2019/11/4/653282/>.

Зважаючи на це, Державна аудиторська служба України запропонувала Кабінету Міністрів України надати доручення Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розробити та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до статті 22 ГК України, доповнивши її суб'єктами господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належить суб'єктам господарювання державного сектору економіки або заснованих ними²².

У зв'язку з цим слід відзначити, що раніше на розгляд Верховної Ради України вже вносився урядовий законопроект з порушеного питання (реєстр. № 9086 від 17 вересня 2018 р.), але його не було прийнято. Цим законопроектом передбачалось внесення доповнень до ч. 2 ст. 22 ГК України щодо визнання суб'єктами господарювання державного сектору економіки й тих суб'єктів господарювання, п'ятдесят і більше відсотків акцій (часток, паїв) яких належать іншим суб'єктам, корпоративні права держави у яких становлять п'ятдесят і більше відсотків²³.

Пропозиція про уточнення вказаним чином положень ГК України заслугоує підтримки, адже щодо статусу таких суб'єктів господарювання головне значення має наявність самої можливості здійснення державою вирішального впливу на їх діяльність, а не спосіб такого здійснення (безпосереднє або опосередковане)²⁴.

Разом з тим підхід, за якого держава імперативно відносить до кола підконтрольних установ всіх суб'єктів господарювання

²² Зазначений лист.

²³ Проект Закону про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю (реєстр. № 9086 від 17.09.2018). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64601.

²⁴ Захарченко А. М. Управління об'єктами державної власності (господарсько-правові аспекти): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донец. нац. ун-т ім. Василя Стуса. Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. Вінниця. 2017. С. 86-87.

державного сектору економіки, у тому числі господарські товариства, у статутних капіталах яких контрольний пакет акцій (часток) належить державі чи державним акціонерним товариствам, а решта – недержавним акціонерам (учасникам), викликає певні зауваження. Так, з одного боку, застосування такого підходу обумовлено об'єктивною потребою забезпечення майнових та інших інтересів держави у відносинах із цими суб'єктами господарювання. З іншого боку, встановлення повноважень держави в особі органів державної влади щодо застосування особливих форм контролю стосовно вищевказаних господарських товариств може розглядатись як закріплення за державою спеціальних прав, яких недержавні акціонери (учасники) не мають і не могли б мати навіть за наявності у них контрольного пакету акцій (частки), що означатиме нерівне ставлення до різних акціонерів (учасників).

На сучасному етапі розвитку відносин держави-засновника (акціонера) і створених нею суб'єктів господарювання віддання у таких відносинах переваги інтересам держави можна вважати виправданим, адже в умовах, коли провадження діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки супроводжується вчиненням чисельних порушень і зловживань правами, такий підхід, що тягне за собою здійснення контролю з боку держави щодо вищевказаної категорії суб'єктів є додатковим чинником, який певною мірою перешкоджає таким негативним явищам. Водночас у подальшому по мірі наведення ладу у державному секторі економіки, створення дієвого ефективного механізму захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, вирішення питань забезпечення майнових та інших інтересів держави, в тому числі і спеціального контролю, у відносинах із зазначеними суб'єктами господарювання доцільно вирішувати на загальних засадах.

2. ПІДСТАВИ ДЛЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ВІД ПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Питання щодо підстав для захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки ґрунтуються на загальних засадах щодо захисту прав учасників господарських відносин. Загальновизнано, що підставами захисту прав і законних інтересів учасників господарських відносин є порушення (або наявність реальної загрози порушення), а також невизнання чи оспорювання прав і законних інтересів цих учасників.

Зазначені юридичні факти розрізняються характером, змістом діяння та правовими наслідками, які можуть бути застосовані до особи, що порушує, не визнає, оспорує відповідне право чи законний інтерес.

При розгляді видів протиправної поведінки суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які посягають на права і законні інтереси держави та є підставами захисту останніх, можна констатувати, що частина з цих підстав полягає у порушенні правил здійснення господарської діяльності, дія яких поширюється на різних суб'єктів господарювання незалежно від того, до якого сектору економіки вони належать. Це стосується порушення суб'єктами господарювання вимог законодавства про сплату податків і зборів до державного бюджету, незабезпечення своєчасного надходження валютної виручки

від контрагентів-нерезидентів, забруднення належних державі земельних ділянок, і ін.

Поряд із цим серед підстав захисту прав і законних інтересів держави можна виокремити й правопорушення, вчинення яких є характерним саме для суб'єктів господарювання державного сектору економіки, коли останні не додержуються встановлених для них спеціальних правил.

Розгляд найбільш поширених видів таких правопорушень та аналіз відповідної практики представляє інтерес.

До таких правопорушень належить ненадання чи несвоєчасне надання суб'єктам управління об'єктами державної власності на затвердження (погодження) річних фінансових планів. Зокрема, п. 4 Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205 визначено, що проєкт фінансового плану на наступний рік надається органу, уповноваженому управляти державним майном до 01 червня року, що передує плановому. Проте державним підприємством «Торецьквугілля» проєкти фінансових планів на 2017, 2018, 2019, 2020 роки подавалися на погодження до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Міністерства енергетики та захисту довкілля України відповідно до телеграм розгляду та затвердження річних фінансових планів та були затверджені: 2017 р. – розгляд з 15-24 березня 2017 р., затвердження 22.03.2017 р.; 2018 р. – розгляд з 11-13 жовтня 2017 р., затвердження 17.10.2017 р.; 2019 р. – розгляд з 11-14 грудня 2018 р., затвердження 19.12.2018 р.; 2020 р. – відправлено поштою 17.04.2020 р., затвердження 22.04.2020 р. Надання фінансових планів на затвердження з порушенням строків призводить до порушень Порядку № 205 в частині своєчасності затвердження фінансових планів²⁵ і є розповсюдженими правопорушенням.

²⁵ Аудиторський звіт за результатами діяльності державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Торецьквугілля» за період з

Наступне правопорушення – це здійснення витрат, не передбачених затвердженими фінансовими планами; порушення порядку здійснення витрат у разі незатвердження (непогодження) річних фінансових планів. Зокрема, АТ «Укрзалізниця» у 2019 р. до затвердження фінансового плану у встановленому порядку здійснило капітальних інвестицій на суму 943,4 млн грн, чим порушено вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 03 жовтня 2012 р. № 899²⁶.

Ще один вид порушень – придбання товарів, робіт, послуг без додержання вимог, визначених законодавством про здійснення публічних закупівель. Зокрема, державним підприємством «Дирекція з будівництва та обслуговування прикордонної інфраструктури» на порушення вимог Закону України «Про публічні закупівлі» у період з 01.01.2016 по 30.04.2020 тендерний комітет не створено, його склад не затверджувався та/або уповноважена особа не призначалась, положення про тендерний комітет та будь-яка тендерна документація не складалися. Як наслідок, ДП Дирекція придбано товари та роботи без проведення процедур закупівлі на загальну суму 417 649,4 тис. гривень²⁷.

Наступним порушенням є укладення цими суб'єктами господарювання договорів та вчинення інших господарських операцій (зокрема, списання основних засобів) без попереднього одержання дозволу (погодження) уповноважених суб'єктів управління об'єктами державної власності у випадках, коли одержання такого дозволу (погодження) є необхідним. Так, між державним підприємством «Державний науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут інноваційних технологій в енергетиці та енергозбереженні» та ТОВ «Компанія «БудінвестКапітал» було

01.01.2017 по 30.09.2020. Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1681>.

²⁶ Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна: Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні-листопаді 2020 року. Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/91>.

²⁷ Там само.

укладено договір про часткову участь у реконструкції об'єкта нерухомого майна та передачу функцій замовника. За своєю правовою природою зазначений договір є договором про спільну діяльність, проте при його укладенні сторонами не було дотримано Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 296). Зокрема, зазначений договір було укладено без погодження з профільним Міністерством, а також Кабінетом Міністрів України²⁸.

Інший негативний приклад: у 2017–2018 роках Хмельницькою філією концерну «Військторгсервіс» всупереч вимогам Порядку відчуження об'єктів державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, реалізовано основні засоби на 0,1 млн грн без згоди (дозволу) Міноборони, його незалежної оцінки та не через аукціон. При цьому філія концерну «Техвоєнсервіс «ЛАРЗ» за відсутності контролю концерну протягом 2015–2018 років, ігноруючи вимоги Закону України «Про оплату праці», запровадила схему відчуження майна в рахунок погашення заборгованості із заробітної плати із застосуванням бартеру. Всього таким чином відчужено майна на 0,5 млн гривень. Здійснюючи погашення боргу із заробітної плати у негрошовій формі, філія не сплачувала податків, що призвело до недоотримання державним бюджетом (як ЄСВ, ПДФО, військового збору), за розрахунками аудиторів, 0,3 млн гривень. Аналогічно за відсутності дозволу органу управління, незалежної оцінки філія реалізувала стороннім фізичним особам державне майно, яке перебувало під арештом, на 0,4 млн гривень²⁹.

²⁸ Постанова Київського апеляційного господарського суду від 6 листопада 2017 р. у справі № 910/23169/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70129899>.

²⁹ Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на

Ще одним порушенням може бути надання державного майна у користування іншим суб'єктам господарювання без укладення в установленому порядку договорів оренди. Так, між державним підприємством Міністерства оборони України «Одеський завод будівельних матеріалів» та фізичною особою-підприємцем було укладено договір про резервування об'єктів нерухомого майна, за умовами якого державне підприємство зобов'язалося протягом визначеного договором строку зарезервувати з метою розміщення складських приміщень та утримувати в резерві об'єкти нерухомого майна з метою подальшого оформлення договору оренди, а фізична особа-підприємець зобов'язалася оплатити вартість резерву та інші послуги, надані державним підприємствам на підставі окремих договорів. В ході розгляду справи про визнання зазначеного договору недійсним судом було встановлено, що спірний договір резервування з правом користування майном є удаваним правочином, оскільки за своїм правовим змістом фактично є довгостроковим договором оренди. При цьому, всупереч вимогам чинного законодавства державне підприємство не одержало дозволу органу уповноваженого управляти цим майном (Міністерство оборони України) на передачу об'єкту в оренду, а відтак розрахунку і погодження орендної плати з регіональним відділенням Фонду державного майна здійснено не було, на конкурсній основі передачу державного майна не проведено. Недотримання вказаних норм законодавства спричиняє збитки державі у розмірі не отриманої орендної плати, яка у випадку дотримання вимог законодавства України, що регулює орендні правовідносини сторін та користування державним майном надходила б до Державного бюджету України³⁰.

виконання замовлень Міністерства оборони України: Затверджено рішенням Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-1. *Офіційний веб-портал Рахункової палати*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf.

³⁰ Рішення господарського суду Одеської області від 6 листопада 2014 р. у справі №916/3658/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41368635>.

Низка суб'єктів господарювання, що перебувають у сфері управління Міністерства оборони України, запровадили практику передачі державного майна в користування комерційним структурам шляхом укладання договорів зберігання товарно-матеріальних цінностей. При цьому умовами таких договорів не конкретизувалися розміри площі та будівель, які передавалися комерційним структурам для зберігання майна, найменування та кількості переданого для зберігання майна. Передане комерційними структурами для зберігання майно суб'єктами господарювання не обліковувалося, а плата за зберігання у кожному окремому договорі визначалася на розсуд керівництва суб'єктів господарювання. Перевірки фактичного використання наданих для зберігання приміщень засвідчили, що передані площі комерційними структурами використовуються на власний розсуд, без оформлення та видачі накладних про рух товарно-матеріальних цінностей, на площах, відведених для зберігання, здійснювалася виробнича або інша підприємницька діяльність. Договори, що містили ознаки прихованої оренди майна, давали змогу суб'єктам господарювання уникати законодавчо визначених процедур укладання договорів оренди державного майна. Як наслідок, бюджет недоотримував доходи. Такі факти встановлено в концернах «Військторгсервіс» і його філіях, «Техвоєнсервіс» і його філіях, «Військесетменеджмент», ДП «ХЗЗВ», ДП «ОЗБМ»³¹.

Серед порушень мають місце і відчуження майнових об'єктів, які згідно з вимогами законодавства мають залишатись у державній власності. Так, у 2008 р. Державна акціонерна компанія «Держмедпром» здійснила відчуження 70, 7 акцій ЗАТ з виробництва інсулінів «Індар» на користь компанії «Геріст Інвест

³¹ Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на виконання замовлень Міністерства оборони України: Затверджено рішенням Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-1. Офіційний веб-портал Рахункової палати. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf.

Лімітед» («Gerist Invest Limited»). Раніше зазначені акції було внесено до статутного капіталу цієї Державної акціонерної компанії державою в особі Фонду державного майна України. Акції ЗАТ «Індар» при передачі до статутного капіталу ДАК «Укрмедпром» залишилися у державній власності, яка передбачає спеціальний режим управління та відчуження цих акцій (згідно з ч. 2 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» корпоративні права держави, передані в управління уповноваженій особі, не можуть бути відчужені уповноваженою особою з державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України, на них не може бути звернено стягнення за зобов'язаннями уповноваженої особи, щодо них уповноваженою особою не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути відчуження з державної власності цих корпоративних прав; відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації). Таким чином, в результаті відчуження цих акцій держава понесла подвійних збитків: по-перше, її протиправно позбавили її корпоративних прав, а по-друге, акції держави були незаконно реалізовані за заниженою ціною³².

Нерідко порушеннями є несплата, неповна або несвоєчасна сплата до державного бюджету дивідендів (частини чистого прибутку (доходу)). Наприклад, у 2019 році Акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» перерахувало до держбюджету належні державі дивіденди за 2018 р. після 1 липня, тобто з порушенням строку, визначеного ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»³³.

До порушень відноситься і оплата за придбані товари (роботи, послуги) із завищенням їх вартості чи обсягу. Так, наприклад,

³² Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин, що призвели до ситуації, яка склалася довкола ЗАТ «Індар». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42945&pf35401=217978>.

³³ Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 2 червня 2020 р. № 640/24774/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89625712>.

двома субпідрядними організаціями – контрагентами Державного підприємства «Дирекція з будівництва та обслуговування прикордонної інфраструктури» – в актах робіт завищено вартість виконаних робіт на суму 4 998,7 тис. грн, які надалі державне підприємство включило до актів приймання виконаних будівельних робіт, що повністю оплачені 1 окремим відділом капітального будівництва Державної прикордонної служби України за рахунок бюджетних коштів, чим завдано збитків державному бюджету на зазначену суму. Крім того, державне підприємство як генпідрядник завищило вартість виконаних робіт на суму 598,9 тис. грн, яку включила до актів приймання виконаних будівельних робіт, що повністю оплачені Замовником – 1 окремим відділом капітального будівництва Державної прикордонної служби України за рахунок коштів державного бюджету, чим завдано відповідних збитків державному бюджету³⁴.

Приклади наведених правопорушень, які є підставами для захисту прав держави при їх порушенні суб'єктами господарювання державного сектору економіки можна продовжити, оскільки перераховані правопорушення є достатньо розповсюдженими, про що свідчить і судова практика.

Низка правопорушень як підстав для захисту прав держави при їх порушенні суб'єктами господарювання державного сектору економіки пов'язані з недостатньо розвинутою системою корпоративного управління, що призводить до: викривленості інформації, що пов'язана з низьким рівнем прозорості діяльності суб'єктів господарювання; виникнення конфлікту інтересів керівництва та суб'єктів управління об'єктами державної власності, зумовленого непрозорим процесом призначення керівництва та неефективною системою оплати праці; суперечливості

³⁴ Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна: Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні-листопаді 2020 року. *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/91>.

цілей, встановлених для суб'єктів господарювання, та відсутності чіткого розмежування комерційних та некомерційних (соціально-політичних) функцій суб'єктів господарювання³⁵, на що зверталась увага Кабінетом Міністрів України ще у 2015 році. І хоча безпосередньо названі факти як порушення законодавством не передбачені, в кожному випадку їх виникнення права держави порушуються, а отже може виникати питання щодо підстав для захисту прав чи законних інтересів держави.

Крім зазначеного вище, практика діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки свідчить, що у багатьох випадках ці суб'єкти господарювання вчиняють діяння (дії чи бездіяльність), які не характеризуються явною протиправністю, але є проявами зловживання правом чи недбалого ведення господарської діяльності, що у кінцевому підсумку також негативно відбивається на інтересах держави як засновника (учасника) таких господарських організацій.

Серед таких діянь слід назвати неналежне здійснення контролю за виконанням договірних зобов'язань контрагентами таких суб'єктів господарювання, неякісне ведення претензійно-позовної роботи щодо стягнення з контрагентів заборгованості, що призводить до несення зайвих витрат та зменшення доходів зазначених суб'єктів господарювання. *Наприклад, за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Торецьквугілля» за період з 01.01.2017 по 30.09.2020 було встановлено, що внаслідок здійснення поставки вугільної продукції ДП «Держвуглепостач» з порушенням умов договорів, не належним чином проведено ДП «Торецьквугілля» претензійно-позовної роботи утворилась дебіторська заборгованість, щодо якої існує невпевненість її погашення боржником, що може призвести до втрати боржника у зобов'язанні та активів підприємства на загальну суму 108 636 384,02 гривень. Також ДП «Торецьквугілля» не*

³⁵ Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження КМУ від 27 травня 2015 р. № 662-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1756.

використало своє право на пред'явлення позовних вимог до господарського суду щодо стягнення штрафних санкцій за невиконання зобов'язань за договорами з ДП «Держвуглепостач», що може призвести до втрати боржника у зобов'язанні та активів підприємства на загальну суму 62 591 532,94 гривень³⁶.

До зазначених діянь відноситься і нарощування боргів, що створює передумови для банкрутства. Так, за результатами проведеного Рахунковою палатою аудиту ефективності управління державним майном, закріпленим за державними підприємствами, констатовано досягнення загрозових розмірів кредиторською заборгованістю, яка станом на 01.10.2018 (без боргів суб'єктів господарювання, що перебувають у стадії ліквідації, банкрутства) становила 555 млн грн – 36 від вартості активів суб'єктів (1538,8 млн гривень). Переважна частина суб'єктів господарювання є потенційними банкрутами. Суттєві ризики можливих втрат суб'єктів господарювання, доведення їх до банкрутства виникли через неефективну (безгосподарну) діяльність суб'єктів господарювання протягом останніх років, безпідставне, необґрунтоване взяття колишніми керівниками підприємств надмірних зобов'язань із будівництва, надання послуг тощо, незважаючи на ситуацію на ринку, можливості підприємств³⁷.

Наступним діянням може бути укладення договорів з невідповідними умовами. Наприклад, державне підприємство «Виробниче об'єднання «Карпати» уклало договір з компанією Delphi Packard Romania S.R.L. (далі – Делфі) щодо переробки давальницької

³⁶ Аудиторський звіт за результатами діяльності державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Торецьквугілля» за період з 01.01.2017 по 30.09.2020. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1681>.

³⁷ Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на виконання замовлень Міністерства оборони України: Затверджено рішенням Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-1. *Офіційний веб-портал Рахункової палати*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf.

сировини. За висновком аудиторської групи умови цього договору є дещо несправедливими стосовно ВО «Карпати» і всупереч принципу добросовісності їх наслідком є істотний дисбаланс договірних прав та обов'язків на шкоду цьому підприємству. Зокрема, умовами договору Делфі ставить ВО «Карпати» в нерівні умови щодо виявлення замовником неякісної продукції у порівнянні з терміном, необхідним для виявлення підрядником неякісних матеріалів. Умовами договору не забезпечується безперервний цикл виробництва, а тільки обумовлюється прогноз обсягу замовлень, при цьому Делфі жодної відповідальності за зменшення обсягів замовлень не несе. Умови договору щодо порядку розрахунків позбавляють ВО «Карпати» можливості орудувати великими сумами оборотних коштів, що ставить під загрозу платоспроможність цього державного підприємства³⁸.

Такі діяння можуть бути представлені і придбанням певних товарів (робіт, послуг) за відсутності для цього об'єктивної потреби. Зокрема, в ході державного фінансового аудиту діяльності вищезгаданого державного підприємства «ВО «Карпати» було встановлено непоодинокі випадки, коли придбане дороговартісне обладнання не використовувалося цим підприємством протягом довгого періоду, при цьому здійснювалося нове придбання аналогічного устаткування. Зокрема, станом на 01.09.2020 р. за даними аналітичного обліку на складі підприємства були наявні такі комплектуючі як «10713423 пресувальний блок» у кількості 2 шт загальною вартістю 14350, 76 грн. У вересні підприємством не використовувалась жодна із наведених деталей, проте протягом місяця було придбано ще такі аналогічні запчастини на загальну суму 15118,96 грн. Аналогічно, при наявності станом

³⁸ Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Виробниче об'єднання «Карпати» за період з 01.01.2017 по 30.09.2020 року. Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України. URL: https://www.dasu.gov.ua/attachments/3a0c8dcf-08d4-496a-9e3a-4a4962922f11_%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%94%D0%9F%20%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%9F%D0%90%D0%A2%D0%98.pdf.

на 01.09.2020 деталей «10803977 пресувальний блок» у кількості 4 шт на суму 12154,05 грн протягом вересня підприємством закуплено ще 6 аналогічних деталей на загальну суму 20649,83 грн, при цьому жодна із них у вересні не використовувалась³⁹.

Охарактеризовані вище види правопорушень та зловживань правами є найбільш типовими щодо діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Їх аналіз свідчить, що переважна їх більшість обумовлена не стільки належністю таких суб'єктів господарювання до державного сектору економіки, скільки безвідповідальністю керівників таких суб'єктів господарювання та відповідних центральних органів державної влади при підборі керівних кадрів.

Наведений перелік не вичерпує всього різноманіття антиправних дій (бездіяльності), що наразі вчиняються такими суб'єктами господарювання, і становлять підстави для захисту прав і законних інтересів держави.

³⁹ Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Виробниче об'єднання «Карпати» за період з 01.01.2017 по 30.09.2020 року. Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України. URL: https://www.dasu.gov.ua/attachments/3a0c8dcf-08d4-496a-9e3a-4a4962922f11_%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%94%D0%9F%20%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%9F%D0%90%D0%A2%D0%98.pdf.

3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ВІД ПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

В силу особливостей правового статусу держави як публічно-правового утворення захист її прав і законних інтересів, в тому числі у відносинах із суб'єктами господарювання державного сектору економіки, здійснюється через уповноважені державні органи і організації, що виступають від імені держави. Не ставлячи за мету охопити у рамках цього дослідження діяльність всіх цих державних органів й організацій, варто зосередити увагу на діяльності тих із них, що виконують ключову роль у здійсненні цього захисту і наділені спеціальною компетенцією у відповідній сфері.

Насамперед, це стосується суб'єктів управління об'єктами державної власності. Згідно з узагальненим переліком, закріпленим ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», такими суб'єктами визначено: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; 3) міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; 4) Фонд державного майна України; 5) органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;

6) органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; 7) державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (для узагальненого позначення яких Закон оперує поняттям «господарські структури»); 8) Національна академія наук України, національні галузеві академії наук⁴⁰. Загальна кількість суб'єктів управління наразі становить понад 80⁴¹.

Суб'єкти управління об'єктами державної власності, у сфері управління яких перебувають певні суб'єкти господарювання державного сектору економіки, діють відносно останніх як носії організаційно-господарських повноважень, виконують більшість функцій держави-засновника (учасника), внаслідок чого своєчасність та ефективність захисту прав і інтересів держави у відносинах із такими суб'єктами господарювання залежать, перedesім, від зазначених суб'єктів управління.

Спеціальними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність суб'єктів управління об'єктами державної власності, передбачено застосування цими суб'єктами у позасудовому порядку певних способів захисту прав і законних інтересів держави від окремих порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Зокрема, стосовно випадків несвоєчасної сплати господарськими товариствами дивідендів державі передбачено нарахування пені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності (ч. 5 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» та відповідний

⁴⁰ Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456. (Із змінами).

⁴¹ Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. URL: https://issuu.com/mineconomdev/docs/_____b936284d45eb14.

наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України⁴²). Для забезпечення захисту інтересів держави у разі невиконання державними підприємствами зобов'язань перед бюджетом, неподання такими підприємствами на затвердження або погодження річних фінансових планів передбачено дострокове розірвання контрактів з керівниками таких підприємств за ініціативою відповідних суб'єктів управління⁴³.

Разом з тим попри наявність у законодавстві вищеназваних та деяких інших положень щодо захисту прав і законних інтересів держави суб'єктами управління об'єктами державної власності нормативно-правове регулювання питань такого захисту в цілому має фрагментарний характер, що негативно відбивається на результативності діяльності суб'єктів управління у цьому напрямі та поряд із іншими факторами спричиняє низку проблем.

Одна з цих проблем стосується здійснення уповноваженими підрозділами суб'єктів управління об'єктами державної власності внутрішнього аудиту діяльності суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління.

На цей час відносини щодо здійснення такого аудиту урегульовано Порядком утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим

⁴² Про затвердження Порядку нарахування пені на суму дивідендів на державну частку, несвоєчасно сплачених господарським товариством, у статутному капіталі якого є корпоративні права держави, та господарським товариством, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) якого знаходяться у статутному капіталі господарського товариства, частка держави якого становить 100 відсотків: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 2 липня 2013 р. № 725. *Офіційний вісник України*. 2013. № 88. Ст. 3248. (Із змінами).

⁴³ Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 (Із змінами). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-95-%D0%BF>.

постановою Кабінету Міністрів України⁴⁴. Зазначений Порядок передбачає, що об'єктом внутрішнього аудиту є, зокрема, діяльність підприємств (у тому числі суб'єктів господарювання, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність таких суб'єктів господарювання), установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а одним із завдань такого аудиту є оцінка стану використання і збереження активів, управління державним майном (п. 2, 5).

Внутрішній аудит передбачено як важливу складову у здійсненні захисту прав і законних інтересів держави, адже його проведення передбачає оцінку діяльності суб'єктів господарювання щодо ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, законності та достовірності фінансової звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку, дотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів з питань стану збереження активів, а за підсумками цього – надання суб'єктам господарювання рекомендацій з удосконалення їх діяльності залежно від характеру виявлених недоліків⁴⁵. Проте аналіз оприлюдненої інформації про стан проведення внутрішніх аудитів різними суб'єктами управління дає підстави констатувати, що відповідні завдання цих аудитів реалізуються неповною мірою, що нівелює призначення такого аудиту та сприяє подальшим порушенням прав держави. Типовими недоліками в організації і проведенні внутрішніх аудитів є такі:

охоплення аудитами незначної кількості суб'єктів господарювання, невстановлення критеріїв відбору суб'єктів господарювання для проведення внутрішніх аудитів;

⁴⁴ Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2799. (Із змінами); Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011 р. № 1247. *Офіційний вісник України*. 2011. № 85. Ст. 3131. (Із змінами).

⁴⁵ Там само.

помилкове ототожнення внутрішніх аудитів з ревізійною діяльністю (проведення аудитів у спосіб, притаманний ревізіям);

неповнота вивчення різних аспектів діяльності суб'єктів господарювання при плануванні аудиторського дослідження, невідображення в аудиторських звітах повного комплексу аудиторських дій задля вичерпного дослідження питань та/або належної кваліфікації встановлених порушень;

невиявлення причин вчинення порушень (особливо системних) і недоліків у діяльності суб'єктів господарювання, що створює передумови для допущення таких порушень (недоліків) у майбутньому;

ненадання суб'єктам господарювання конкретних пропозицій і рекомендацій щодо усунення проблемних аспектів їх діяльності;

незабезпечення вжиття суб'єктами господарювання відповідних заходів реагування за результатами проведення внутрішніх аудитів⁴⁶.

Така ситуація частково спричинена організаційно-фінансовими факторами (недостатня кількість аудиторів у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності, відсутність у них потрібної кваліфікації, і ін.), але поряд із цим наявні й фактори, що перебувають у юридичній площині. А саме, чинними нормативно-правовими актами, які регулюють відносини у цій сфері (Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001; Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011 р. № 1247) закріплено лише загальні положення стосовно проведення таких аудитів, при цьому одні й ті самі правила поширено на суб'єктів, правовий статус і змістовне наповнення діяльності яких суттєво відрізняються (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні

⁴⁶ Інформація про стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у державному секторі. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/40415>.

органи, місцеві державні адміністрації, інші головні розпорядники коштів державного бюджету, бюджетні установи, суб'єкти господарювання державного сектору економіки).

Такий підхід не можна вважати виправданим, адже він не сприяє якісному проведенню внутрішніх аудитів з урахуванням специфіки, що притаманна діяльності зазначених суб'єктів господарювання.

З урахуванням зазначеного вище, нагальною потребою є розроблення окремого порядку проведення внутрішнього аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки із визначенням особливостей такого проведення та закріпленням правил, спрямованих на усунення вищезазначених недоліків, що допускаються структурними підрозділами внутрішнього аудиту суб'єктів управління об'єктами державної власності.

Для захисту прав і законних інтересів держави у відносинах із суб'єктами господарювання державного сектору економіки має значення і врахування суб'єктами управління результатів незалежного аудиту річної фінансової звітності зазначених суб'єктів господарювання (п. 8 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»). Звіти незалежних аудиторів є доступними для вивчення суб'єктами управління об'єктами державної власності, і у разі виявлення незалежними аудиторами певних недоліків стосовно діяльності вищевказаних суб'єктів господарювання уповноважені суб'єкти управління можуть вжити заходів реагування на такі недоліки.

У попередні роки Мінекономіки періодично публікувало результати моніторингу стану виконання суб'єктами господарювання державного сектору економіки вимог законодавства стосовно проведення незалежного аудиту. При цьому відзначалось, що значна кількість з цих суб'єктів господарювання виявили незаінтересованість у проведенні незалежного аудиту і ухиляються від такого проведення. Зокрема, за інформацією, оприлюдненою Мінекономіки, станом на квітень 2017 р. з 46 найбільших державних підприємств (за показниками вартості активів та виручки) 15 продовжували невиконання покладених на них зобов'язань щодо

проведення незалежного аудиту. Лише 4 підприємства завершили і 10 – розпочали аудит фінансової звітності за 2016 р.⁴⁷

За таких обставин, одним із завдань суб'єктів управління об'єктами державної власності має стати своєчасне реагування на невиконання суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо проведення незалежного аудиту, в тому числі шляхом притягнення до відповідальності їх керівників. Підстави, умови та форми відповідальності керівників таких суб'єктів господарювання повинні бути обов'язковою складовою контрактів між керівниками та суб'єктами управління об'єктами державної власності.

Окремо потрібно відзначити, що законодавством про управління об'єктами державної власності закріплено низку повноважень суб'єктів управління щодо здійснення контролю з окремих аспектів діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, зокрема, контролю за дотриманням ними статутів, за дотриманням умов контрактів їх керівниками, виконанням стратегічних, річних фінансових та інвестиційних планів, ефективним використанням та збереженням об'єктів державної власності, дотриманням порядку відчуження й списання цих об'єктів, і ін. (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», п. 40 Порядку відчуження об'єктів державної власності⁴⁸, п. 32 Порядку списання об'єктів державної власності⁴⁹).

Наявність таких повноважень має значення для забезпечення захисту прав і законних інтересів держави, адже із змісту цих повноважень опосередковано випливає, що здійснення

⁴⁷ Південмаш, НСК Олімпійський, Укрінтеренерго та інші держпідприємства продовжують саботувати проведення незалежного аудиту. *Офіційний сайт Мінекономіки*. URL: <http://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=ec510bd2-1aec-4736-911e-cd63c4c2fb3f&title=Pivdenmash-NskOlimpiiskii-UkrinterenergoTalnsiDerzhpidprimstvaProdovzhuiutSabotuvatiProvedenniaNezalezhnogoAuditu>

⁴⁸ Про затвердження Порядку відчуження об'єктів державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р. № 803. *Офіційний вісник України*. 2007. № 43. Ст. 1714. (Із змінами).

⁴⁹ Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. № 1314. *Офіційний вісник України*. 2007. № 86. Ст. 3168. (Із змінами).

контролю передбачає встановлення відповідності певних дій (рішень) суб'єктів господарювання вимогам законодавства, а у разі виявлення порушень – вживання заходів реагування. Однак, при закріпленні контрольних повноважень суб'єктів управління законодавством у багатьох випадках не конкретизовано порядок і форми здійснення контролю, а також заходи, які повинні вжити суб'єкти управління для усунення виявлених правопорушень. Як наслідок, ці питання вирішуються на власний розсуд суб'єктів управління, що негативно відбивається на якості й результативності захисту ними прав і законних інтересів держави та призводить до виникнення спорів, судова практика вирішення яких є суперечливою⁵⁰.

Отже, існуючий підхід до регулювання контролюючої діяльності суб'єктів управління щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки потребує доопрацювання із заповненням прогалин, зазначених вище. При цьому при внесенні змін і доповнень до вище зазначених нормативно-правових актів щодо здійснення контролю з окремих аспектів діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки необхідно як конкретизувати порядок здійснення такого контролю, так і відповідальність суб'єктів управління і їх посадових осіб та суб'єктів господарювання і їх керівників за порушення встановленого порядку.

Додаткової уваги потребує й питання щодо забезпечення суб'єктами управління об'єктами державної власності захисту прав та інтересів держави в судовому порядку. Так, у судовій практиці презумується, що у разі порушення суб'єктами господарювання державного сектору економіки законодавства про управління об'єктами державної власності суб'єкти управління

⁵⁰ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 23 січня 2018 р. у справі № 826/8910/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71910172>; Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 жовтня 2018 р. у справі № 826/8910/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77197048>.

вправі представляти інтереси держави в судових органах, виступаючи як позивачі. Разом з тим аналіз інформації, розміщеної в Єдиному державному реєстрі судових рішень, вказує на те, що випадки безпосереднього звернення суб'єктів управління до суду із позовами до суб'єктів господарювання державного сектору економіки є поодинокими. Натомість такі позови, як правило, подаються прокурорами із посиланням на ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», яка передбачає, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження⁵¹.

У зв'язку з наведеним вбачається, що низька активність суб'єктів управління об'єктами державної власності щодо судового захисту прав і законних інтересів держави не в останню чергу спричинена недосконалістю законодавства, адже воно не містить положень щодо обов'язків суб'єктів управління звертатися до суду за захистом прав і інтересів держави. За таких умов вжиття суб'єктами управління заходів судового захисту стає більш залежним від власної ініціативи їх посадових осіб та інших суб'єктивних факторів.

В контексті порушеного питання варто відзначити, що у наукових працях раніше вже зверталася увага на недосконалість законодавства в частині визначення компетенції суб'єктів управління об'єктами державної власності стосовно захисту інтересів держави. Зокрема, О.О. Кравчук зауважував, що Закон «Про управління об'єктами державної власності» практично не визначає обов'язків або повноважень відповідних суб'єктів у сфері охорони та захисту державної власності. Для усунення цієї прогалини дослідник запропонував закріпити у цьому Законі обов'язки суб'єктів управління при виявленні факту, що вимагає вжиття

⁵¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12. (Із змінами).

заходів щодо захисту державної власності, здійснювати заходи стосовно відновлення порушеного права державної власності, виявлення осіб, винних у порушенні цього права, притягнення їх до відповідальності (зокрема повідомити правоохоронні органи для вжиття відповідних заходів), забезпечити недопущення виявлених порушень у подальшому⁵².

Розглянута позиція загалом заслуговує підтримки. Водночас для перешкодження бездіяльності суб'єктів управління об'єктами державної власності щодо судового захисту прав і інтересів держави доцільно також закріпити обов'язок цих суб'єктів звертатися до суду в інтересах держави за наявності для цього відповідних підстав, зокрема, у разі вчинення суб'єктами господарювання державного сектору економіки порушень законодавства з питань управління об'єктами державної власності, якщо зазначеними суб'єктами господарювання не забезпечено усунення таких порушень у позасудовому порядку⁵³. При цьому закріплення такого обов'язку на рівні закону має супроводжуватись встановленням відповідальності за невиконання такого обов'язку.

Ще одним проблемним питанням, що стосується захисту прав і інтересів держави суб'єктами управління об'єктами державної власності, є відсутність у законодавстві обов'язкових підстав такого захисту, на що звертала увагу Ю. А. Переясловська. А саме, досліджуючи питання захисту корпоративних прав держави, Ю. А. Переясловська відзначила, що вжиття заходів захисту фактично залежить від суб'єктивного сприйняття суб'єктами управління поведінки інших осіб як такої, що порушує державні

⁵² Кравчук О. О. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту державної власності. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 234; Кравчук О. О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. техн. ун-т України «Київський політехнічний інститут». Київ, 2014. С. 320–323.

⁵³ 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. 35.

корпоративні права та інтереси. Такий суб'єктивний підхід не завжди співпадає з об'єктивною потребою держави у захисті її прав й інтересів, що зумовлює необхідність конкретизації випадків, коли вжиття заходів захисту є необхідним⁵⁴.

Поділяючи цю думку, потрібно наголосити, що проблема невідповідності фактичної поведінки суб'єктів управління об'єктивним потребам держави у захисті її прав та інтересів не обмежується сферою захисту корпоративних прав, і стосується й інших прав та законних інтересів держави. При цьому практика свідчить, що при одержанні з різних джерел інформації про порушення суб'єктами господарювання державного сектору економіки певних прав і законних інтересів держави суб'єкти управління не завжди вживають заходи для захисту цих прав і інтересів⁵⁵. У низці випадків заходи реагування, які вживаються суб'єктами управління у разі виявлення порушень прав і інтересів держави, виявляються недостатніми. *Так, за результатами проведеного Рахунковою палатою аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління було виявлено, зокрема, що з 2015 року Мінекономрозвитку не отримувало для затвердження фінансові плани ДП «Український державний науково-дослідний і проєктний інститут азотної промисловості і продуктів органічного синтезу». Дії міністерства як уповноваженого органу управління з того часу обмежувалися лише надсиланням на адресу підприємства листів-звернень (7) з вимогами надати такі фінансові плани. При цьому фінансовий план цього підприємства на 2016*

⁵⁴ Переясловська Ю. А. Підстави захисту корпоративних прав та законних інтересів держави. *Форум права*. 2012. № 2. С. 546.

⁵⁵ Про неналежне реагування за результатами державного фінансового контролю: Лист Державної аудиторської служби України від 16 січня 2017 р. № 02-12/44. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/134124>; Інформація про невжиття керівництвом ДП «Укрспирт» заходів щодо усунення виявлених недоліків. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/137062>.

*рік знову не був затверджений та проекту фінансового плану на 2017 рік Мінекономрозвитку не отримало*⁵⁶.

Вирішенню розглянутої проблеми може сприяти розробка та затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку здійснення захисту прав і законних інтересів держави суб'єктами управління об'єктами державної власності із закріпленням у такому нормативно-правовому акті, зокрема, конкретизованого переліку типових порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, а також сукупності заходів, які мають здійснюватися суб'єктами управління для захисту відповідних прав і інтересів держави. На підставі затвердженого Кабінетом Міністрів України Порядку конкретні суб'єкти управління об'єктами державної власності можуть приймати відповідні методичні рекомендації. Так, можливість прийняття таких рекомендацій впливає із змісту п. 4 ч. 1 ст. 5² Закону України «Про управління об'єктами державної власності», згідно з яким центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності уповноважено здійснювати методологічне забезпечення питань управління об'єктами державної власності, в тому числі щодо захисту майнових прав держави.

Одним із засобів спонукання суб'єктів управління до належного здійснення захисту прав і інтересів держави може стати встановлення обов'язку щодо врахування стану реалізації відповідних повноважень цими суб'єктами при проведенні Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності. Для цього варто передбачити, що інформація про здійснення суб'єктами управління об'єктами державної

⁵⁶ Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління: Затверджено рішенням Рахункової палати від 19.12.2017 р. № 26-7. *Офіційний веб-сайт Рахункової палати*. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/26-7_2017/Zvit_26-7_2017.pdf.

власності заходів щодо захисту прав і законних інтересів держави разом із іншими матеріалами, необхідними для проведення моніторингу, щоквартально подається до Мінекономрозвитку та обов'язково враховується цим Міністерством при оцінці ефективності управління об'єктами державної власності (у зв'язку з чим потрібно також доповнити перелік критеріїв, що застосовуються для такої оцінки⁵⁷).

Продовжуючи дослідження, окрему увагу варто приділити правовому регулюванню діяльності органів державного фінансового контролю – Державної аудиторської служби України та її міжрегіональних територіальних органів.

Реалізація зазначеними органами функцій щодо захисту прав і інтересів держави у відносинах із суб'єктами господарювання державного сектору економіки забезпечується наявністю повноважень, що передбачають здійснення контролю за окремими напрямками діяльності таких суб'єктів господарювання, у тому числі надання останнім обґрунтованих рекомендацій з удосконалення цієї діяльності за відповідними напрямками та пред'явлення вимог про усунення виявлених порушень законодавства. Формами такого контролю є, зокрема:

державний фінансовий аудит – полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю;

⁵⁷ Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832. *Офіційний вісник України*. 2007. № 45. Ст. 1839. (Із змінами); Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 березня 2013 р. № 253 (Із змінами). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0253731-13>.

інспектування (ревізія) – полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб;

моніторинг закупівлі – аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях закупівлі з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель;

перевірка закупівель – полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі (ч. 2, 3 ст. 2, ст. ст. 3–5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»⁵⁸; ч. 3 ст. 363 ГК України; ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі»⁵⁹).

Поряд із цим представники Державної аудиторської служби також беруть участь у роботі ревізійних комісій окремих господарських товариств державного сектору економіки. Так, ч. 11 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» встановлено правило: у разі якщо корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу господарської організації, до складу ревізійної комісії, крім представників Фонду державного майна України або уповноваженого органу управління, включається представник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику.

У розвиток цих положень постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. № 536 конкретизовано, що

⁵⁸ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110. (Із змінами).

⁵⁹ Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89. (Із змінами).

представники Державної аудиторської служби включаються до складу ревізійних комісій господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу, у разі наявності одного з таких критеріїв: господарська організація має стратегічне значення для економіки та безпеки держави та/або займає монопольне становище на ринку товарів (робіт, послуг); господарська організація має непогашений кредит, залучений державою або під державні гарантії; дохід господарської організації за результатами останнього звітного року перевищує 5 млн. гривень. Здійснюючи відповідні функції, представники Державної аудиторської служби сприяють реалізації господарськими організаціями матеріалів контрольних заходів, проведених Державною аудиторською службою та її міжрегіональними територіальними органами⁶⁰.

Крім названого вище, у визначених законом випадках органи державного фінансового контролю вправі вживати заходи щодо захисту прав та інтересів держави в судовому порядку. Зокрема, цим органам надано право вилучати у судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені валютні та інші платежі, стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними суб'єктами господарювання за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства; звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольним суб'єктом господарювання не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів (п. 7, 8, 10 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Оприлюднена інформація про результати діяльності органів державного фінансового контролю свідчить, що у багатьох

⁶⁰ Деякі питання реалізації статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. № 536. *Офіційний вісник України*. 2007. № 22. Ст. 896. (Із змінами).

випадках ці органи достатньо ефективно реагують на порушення, які вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, в тому числі вживають заходи для захисту порушених прав держави⁶¹. В той же час діяльність цих органів у досліджуваній сфері не позбавлена деяких проблем, що потребують опрацювання.

Наявні проблеми частково спричинені недостатньою конкретизацією повноважень, які мають здійснюватися органами державного фінансового контролю у рамках проведення контрольних заходів щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Зокрема, у правозастосовній практиці по-різному оцінюється повноважність таких органів виявляти та реагувати на випадки недодержання суб'єктами господарювання показників, визначених річними фінансовими планами.

Ілюстрацією цієї тези можуть бути правові позиції, застосовані в ході судового розгляду спору за позовом державного підприємства «Придніпровська залізниця» до Державної фінансової інспекції у Дніпропетровській області (правонаступником якої є Східний офіс Держаудитслужби) про визнання протиправними і скасування вимог цього органу. Передумовою виникнення спору було проведення ревізії фінансово-господарської діяльності цього підприємства, за результатами якої органом державного фінансового контролю винесено вимоги про усунення порушень, що полягали у здійсненні витрат, не передбачених фінансовим планом підприємства. Оскаржуючи ці вимоги, позивач посилався

⁶¹ Результати діяльності Державної аудиторської служби та її територіальних органів за 2018 рік. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/139470>; Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за 2019 рік. *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/146947>; Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна: Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні-листопаді 2020 року. *Офіційний веб-портал Державної аудиторської служби України*. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/91>.

на відсутність у законодавстві норм щодо права органів державного фінансового контролю здійснювати контроль за виконанням фінансового плану державного підприємства (натомість такі повноваження закріплено за органом, у сфері управління якого перебуває підприємство). Така правова позиція була підтримана судами першої та апеляційної інстанцій, а суд касаційної інстанції цю позицію відхилив, посилаючись на те, що предметом перевірки Інспекції було дослідження використання бюджетних коштів поза межами витрат, визначених положеннями статей 75, 89 ГК України⁶².

У зв'язку з наведеним вище вбачається, що проведення перевірок додержання суб'єктами господарювання державного сектору економіки показників, встановлених фінансовими планами, є необхідним для виконання головних завдань органу державного фінансового контролю, визначених ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Разом з тим є підстави визнати, що чинне законодавство прямо не закріплює повноважень цих органів стосовно таких перевірок, що створює передумови для виникнення спорів, подібних вищезгаданому.

З урахуванням зазначеного, для вирішення порушеного питання при доопрацюванні законодавства доцільно конкретизувати, що органи державного фінансового контролю в ході здійснення такого контролю мають право перевіряти відповідність фактичних доходів і витрат суб'єктів господарювання державного сектору економіки показникам, що визначені річними фінансовими планами цих суб'єктів.

Додаткового опрацювання потребує й питання стосовно змісту вимог, які можуть пред'являтися суб'єктам господарювання державного сектору економіки у разі виявлення в ході державного фінансового контролю порушень законодавства.

⁶² Постанова Верховного Суду від 2 жовтня 2018 р. у справі № 820/421/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76905965>.

Так, чинними нормативно-правовими актами передбачено, що у випадку, коли вжитими в період ревізії заходами не забезпечено повне усунення виявлених порушень, орган державного фінансового контролю надсилає об'єкту контролю письмову вимогу щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства із зазначенням строку зворотного інформування. Про усунення виявлених ревізією фактів порушення законодавства цей об'єкт контролю у строк, визначений вимогою про їх усунення, повинен інформувати відповідний орган державного фінансового контролю з поданням завірених копій первинних, розпорядчих та інших документів, що підтверджують усунення порушень (п. 7 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»; п. п. 9 п. 4 Положення про Державну аудиторську службу України⁶³; п. 46 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами⁶⁴).

Між тим, як свідчить практика, при винесенні зазначених вимог органи державного фінансового контролю нерідко обмежуються загальними формулюваннями – зобов'язують суб'єкта господарювання «усунути виявлені порушення законодавства в установленому законом порядку», не конкретизуючи при цьому, які саме дії має здійснити суб'єкт господарювання для усунення виявлених порушень. Як наслідок, залишення цього питання на розсуд суб'єктів господарювання не сприяє належному усуненню допущених ними порушень. Більш того, непоодинокими є випадки, коли неконкретизованість вимог органів державного фінансового контролю стає підставою для подальшого скасування цих

⁶³ Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506. (Із змінами).

⁶⁴ Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550. *Офіційний вісник України*. 2006. № 215. Ст. 1206. (Із змінами).

вимог у судовому порядку⁶⁵. В цьому контексті показовою є правова позиція, викладена в одному з судових рішень, згідно з якою вказано, що спонукання підприємства самостійно визначити на підставі невизначених законодавчих актів, які саме заходи слід вжити для усунення виявлених порушень, може призвести до нового можливого порушення підприємством чинного законодавства. Зазначене в світлі обов'язкового характеру спірної вимоги в частині корегування роботи підконтрольної установи є порушенням вимог закону в частині змісту вимоги як акту індивідуальної дії. Спірна вимога, як індивідуально-правовий акт, в силу закону обов'язкова до виконання підконтрольною установою, прийнята з порушенням вимог закону щодо її змісту, оскільки є неконкретизованою⁶⁶.

Беручи до уваги таку позицію, слід все ж наголосити, що деталізованих відповідним чином положень щодо змісту вимог органів державного фінансового контролю чинне законодавство не встановлює. Тому варіантом врегулювання розглянутої проблеми може стати законодавче закріплення правила, згідно з яким у письмовій вимозі органу державного фінансового контролю про усунення виявлених порушень законодавства мають зазначатись заходи, які повинен вжити підконтрольний суб'єкт господарювання державного сектору економіки для усунення таких порушень⁶⁷.

⁶⁵ Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2018 р. у справі № 826/3902/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73635083>; Постанова Верховного Суду від 18 вересня 2018 р. у справі № 810/667/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76546382>; Постанова Верховного Суду від 11 жовтня 2018 р. у справі № 821/1342/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77086275>.

⁶⁶ Постанова Верховного Суду від 11 жовтня 2018 р. у справі № 821/1342/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77086275>.

⁶⁷ Захарченко А. М. Правові аспекти державного фінансового контролю щодо діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. № 1-2. С. 31.

Продовжуючи аналіз, варто відзначити, що у ряді випадків вчинення порушень суб'єктами господарювання державного сектору економіки тією чи іншою мірою обумовлено неналежним виконанням організаційно-господарських повноважень суб'єктами управління об'єктами державної власності, у сфері управління яких ці суб'єкти господарювання перебувають. З урахуванням цього, та зважаючи на потребу залучення суб'єктів управління до усунення виявлених порушень, законодавство передбачає інформування органами державного фінансового контролю відповідних суб'єктів управління (а за необхідності – й інших органів державної влади) про результати проведеного державного фінансового аудиту або ревізії діяльності суб'єктів господарювання. При цьому визначено, що органи управління об'єкта контролю та органи виконавчої влади не пізніше ніж у місячний строк мають поінформувати відповідний орган державного фінансового контролю про розгляд результатів ревізії та вжиті у зв'язку з цим заходи (п. 31 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання⁶⁸; п. 47 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами).

Разом з тим на практиці суб'єкти управління об'єктами державної власності нерідко не виконують цей обов'язок: не вживають заходів реагування на виявлені порушення й недоліки та залишають звернення органів державного контролю без відповіді. Як наслідок Державна аудиторська служба вимушена додатково звертатися до Кабінету Міністрів України та ініціювати направлення суб'єктам управління об'єктами державної власності спеціальних урядових доручень, частина яких також своєчасно не виконуються⁶⁹.

⁶⁸ Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 р. № 252. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 989. (Із змінами).

⁶⁹ Про неналежне реагування за результатами державного фінансового контролю: Лист Державної аудиторської служби України від 16 січня 2017 р.

З огляду на таку ситуацію, одним із засобів спонукання зазначених суб'єктів до належного реагування на пропозиції та рекомендації органів державного фінансового контролю може стати встановлення обов'язку щодо врахування стану виконання відповідних обов'язків цими суб'єктами при проведенні Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності. Для цього варто передбачити, що інформація про стан реагування суб'єктами управління об'єктами державної власності на пропозиції та рекомендації, надані їм за результатами здійснення державного фінансового контролю, щоквартально подається Державною аудиторською службою України до Мінекономрозвитку та враховується цим Міністерством при оцінці ефективності управління об'єктами державної власності (у зв'язку з чим потрібно також доповнити перелік критеріїв, що застосовуються для такої оцінки⁷⁰). В свою чергу загальна задовільна або негативна оцінка діяльності певного суб'єкта з управління об'єктами державної власності може стати підставою для подальшого вжиття щодо нього відповідних заходів на урядовому рівні, у тому числі для передачі певних державних підприємств у сферу управління іншого суб'єкта (як це передбачено п. 5 Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності).

№ 02-12/44. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/134124>; Інформація про невжиття керівництвом ДП «Укрспирт» заходів щодо усунення виявлених недоліків. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/137062>; Інформація про стан nereагування керівництва державної установи «Національний антарктичний науковий центр» на вимоги Держаудитслужби за результатами ревізії. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <https://www.dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1774>.

⁷⁰ Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 березня 2013 р. № 253 (Із змінами). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0253731-13>.

Ще одним проблемним питанням, яке систематично постає у діяльності органів державного фінансового контролю, є питання стягнення збитків, завданих державі внаслідок дій чи бездіяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та/або контрагентів цих суб'єктів господарювання. Так, пунктом 13 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачено право зазначених органів при виявленні збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їх розмір у встановленому законодавством порядку. Разом з тим можливі подальші дії органів державного фінансового контролю стосовно забезпечення відшкодування виявлених збитків Законом не конкретизовано.

Аналіз матеріалів практики вказує на те, що при виявленні збитків, завданих державі чи підконтрольному суб'єкту господарювання державного сектору економіки (а отже – опосередковано й державі), органи державного фінансового контролю направляють такому суб'єкту господарювання вимогу, якою зобов'язують його вжити заходів щодо відшкодування збитків, і суб'єкт господарювання вирішує питання стосовно виконання цієї вимоги. При цьому нерідко виникають ситуації, коли суб'єкти господарювання не погоджуються з висновками органів державного фінансового контролю щодо наявності факту завдання збитків або щодо розміру завданих збитків та звертаються до суду з адміністративними позовами про визнання протиправними і скасування вимог цих органів⁷¹. В свою чергу органи державного контролю подають до суду адміністративні позови про зобов'язання підконтрольних суб'єктів господарювання виконати зазначені вимоги⁷².

⁷¹ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 травня 2018 р. у справі № 826/2072/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73843691>.

⁷² Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 листопада 2018 р. у справі № 826/5588/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78276580>.

За результатами розгляду цієї категорії спорів у судовій практиці в останні роки утвердилась правова позиція, згідно з якою суди відмовляють у задоволенні таких позовів. В обґрунтування відмови констатується, що у вимогах органу державного фінансового контролю може бути зазначено про наявність збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, але вони не можуть бути примусово стягнуті шляхом вимоги. Такі збитки відшкодовуються у добровільному порядку або шляхом звернення до суду з відповідним позовом. Відтак, збитки, щодо наявності яких зроблено висновок органом державного фінансового контролю, стягуються у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю, правильність їх обчислення перевіряє суд, який розглядає цей позов, а не позов підконтрольної установи про визнання вимоги протиправною. 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 протиправними⁷³.

В той же час практика свідчить, що у тих випадках, коли на виконання вимог органів державного фінансового контролю суб'єкти господарювання державного сектору економіки звертаються до господарських судів із позовами про стягнення з контрагентів виявлених збитків такі позови часто не підлягають задоволенню, оскільки наявність підстав для стягнення збитків не одержує підтвердження в судовому порядку. При цьому посилання позивачів на висновки органів державного фінансового контролю як на підставу заявлених позовних вимог судами відхиляються⁷⁴.

⁷³ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 травня 2018 р. у справі № 826/2072/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73843691>; Постанова Вищого адміністративного суду України від 18 жовтня 2017 р. у справі № 826/18962/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69671010>.

⁷⁴ Рішення господарського суду міста Києва від 6 липня 2017 р. у справі № 910/6812/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69671010>.

На основі вищенаведених фактів можна дійти висновку, що діяльність органів державного фінансового контролю стосовно відшкодування збитків, завданих державі, не позбавлена суттєвих недоліків та потребує упорядкування. З урахуванням цього, уникненню довільних підходів та помилок при вирішенні вказаними органами відповідних питань може сприяти нормативно-правове закріплення послідовності дій цих органів у разі виявлення збитків, яка б охоплювала, серед іншого, належне доведення факту завдання збитків та їх розміру, оцінку можливості стягнення завданих збитків, а також безпосереднє звернення органу державного фінансового контролю до суду із позовом про відшкодування збитків у випадках, коли підконтрольний суб'єкт господарювання добровільно не вживає заходів для такого відшкодування. Відповідні положення пропонується закріпити в окремому нормативно-правовому акті, що може бути розроблений та затверджений Державною аудиторською службою України – Інструкції з організації роботи Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів щодо забезпечення відшкодування збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється.

У ракурсі досліджуваних питань також варто звернути увагу, що в ході реалізації своїх завдань органи державного фінансового контролю іноді виявляють факти укладання суб'єктами господарювання державного сектору економіки договорів, що суперечать актам законодавства та інтересам держави. Щодо таких випадків Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» надає цим органам право порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання договорів недійсними (п. 8 ст. 10). Однак,

court.gov.ua/Review/67786999; Рішення господарського суду Запорізької області від 7 листопада 2017 р. у справі № 908/1741/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70193539>; Рішення господарського суду міста Києва від 14 грудня 2018 р. у справі № 910/6721/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78611873>; і ін.

безпосередньо звертатися до суду в інтересах держави з позовами про визнання недійсними договорів, укладених з порушенням законодавства, органи державного фінансового контролю не уповноважені. Тому при виявленні фактів укладання суб'єктами господарювання державного сектору економіки таких договорів органи державного фінансового контролю передають відповідну інформацію органам прокуратури, після чого останні звертаються до суду з позовами про визнання договорів недійсними⁷⁵.

Необхідність залучення органів прокуратури до захисту інтересів держави у вказаних випадках має наслідком збільшення строків, в межах яких вживаються заходи такого захисту, та спричиняє додаткові організаційні ускладнення, пов'язані з потребою взаємодії між різними державними органами. У зв'язку з цим очевидно, що в розглянутих випадках більш оптимальним є забезпечення захисту в суді інтересів держави самими органами державного фінансового контролю, які мають для цього усі можливості, і від самого початку виявляють вищезгадані порушення.

Зважаючи на зазначене, варто закріпити повноваження органів державного фінансового контролю щодо безпосереднього звернення до суду в інтересах держави із позовами про визнання недійсними договорів, що укладені підконтрольними суб'єктами господарювання із порушенням законодавства.

Удосконаленню захисту прав і законних інтересів держави у відносинах із суб'єктами господарювання державного сектору економіки може сприяти й розширення форм діяльності органів державного фінансового контролю у цих відносинах. Як зазначалось вище, наразі Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачено, що такий контроль забезпечується через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі (ч. 2 ст. 2). Разом з тим варто

⁷⁵ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 17 квітня 2018 р. у справі № 915/600/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73836479>.

звернути увагу, що раніше поряд із названим Законом діяла постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 214 «Про окремі заходи щодо забезпечення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки» (втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2018 р. № 639)⁷⁶. Зазначена постанова № 214 передбачала здійснення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами «державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, що здійснюються суб'єктами господарювання», який позначався також як «операційний аудит». Такий аудит здійснювався стосовно найбільших суб'єктів господарювання державного сектору економіки (перелік яких затверджено цією ж постановою Уряду) та охоплював низку різних заходів, у тому числі проведення моніторингу вчинюваних цими суб'єктами господарських операцій, пов'язаних з придбанням товарів (послуг), вартість яких дорівнювала або перевищувала 100 тис. гривень, а також робіт, вартість яких дорівнювала або перевищувала 1 млн. гривень. Платіжні доручення на проведення банківських розрахунків за такими зобов'язаннями підлягали попередньому погодженню з державним аудитором, і у разі виявлення ознак, що можуть свідчити про відхилення від установленого законодавством порядку використання державних чи комунальних коштів та/або майна, державний аудитор мав відмовити в такому погодженні, письмово повідомивши по це керівників контролюючого органу, відповідного суб'єкта управління об'єктами державної власності та суб'єкта господарювання.

Можна припустити, що визнання вищеназваної постанови такою, що втратила чинність, обумовлено намаганням обмежити ступінь втручання державних органів у господарську

⁷⁶ Про окремі заходи щодо забезпечення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 214. *Офіційний вісник України*. 2014. № 53. Ст. 1414. (Втратила чинність).

діяльність, а також пов'язано із прийняттям Закону, що передбачає погодження наглядовими радами суб'єктів господарювання державного сектору економіки значних господарських зобов'язань та зобов'язань із заінтересованістю⁷⁷. Проте є підстави стверджувати, що припинення проведення операційного аудиту за існуючого стану відносин у державному секторі економіки навряд чи є виправданим, і може сприяти вчиненню порушень, яких за наявності операційного аудиту можна було б уникнути. Так, за результатами проведення такого аудиту лише у 2017 році державні аудитори у 480 випадках надали рекомендації щодо попередження незаконного або неефективного використання державних ресурсів на стадії прийняття управлінських рішень на суму майже 1,9 млрд грн та виявили 466 фактів фінансових порушень на суму 184,1 млн грн. Завдяки реагуванню суб'єктів господарювання на застереження державних аудиторів попереджено незаконне та неефективне витрачання державних ресурсів на загальну суму 1037,4 млн грн⁷⁸.

Наведене вище вказує на доцільність поновлення проведення операційного аудиту щодо найбільших суб'єктів господарювання державного сектору економіки, щонайменше до налагодження ефективної роботи наглядових рад у всіх таких суб'єктах.

Водночас потрібно звернути увагу, що раніше учасники цих відносин, а також судові органи застосовували різне тлумачення положень законодавства щодо співвідношення операційного аудиту та державного фінансового аудиту, що в свою чергу має значення для з'ясування правомірності одночасного проведення операційного аудиту та інших заходів державного фінансового

⁷⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1405-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 533.

⁷⁸ Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях за 2017 рік. *Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132210>.

контролю стосовно діяльності суб'єкта господарювання. Зокрема, в ході судового розгляду спору за позовом ПАТ «Турбоатом» до Північно-східного офісу Держаудитслужби про визнання дій протиправними орган державного фінансового контролю додержувався позиції, що поняття «державного фінансового аудиту» та «операційного аудиту» різні за своєю правовою природою, мають різні предмети перевірки та різні завдання й на відміну від державного фінансового аудиту та інспектування, операційний аудит не є плановим контрольним заходом та не перешкоджає подальшому проведенню державного фінансового контролю у будь-якій формі. Проте суд відхилив цю позицію, посилаючись на те, що згідно з Порядком проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р., операційний аудит визначено як вид державного фінансового аудиту⁷⁹.

У зв'язку із зазначеним є підстави стверджувати, що підхід, відображений у названому Порядку, є помилковим, адже операційний аудит та державний фінансовий аудит дійсно мають низку суттєвих відмінностей, на яких наголошувалось органом державного фінансового контролю. Відтак, для досягнення в подальшому визначеності у цьому питанні операційний аудит варто визначити на рівні законодавства як окрему форму цього контролю, що не охоплюється державним фінансовим аудитом.

Важливу роль у здійсненні захисту прав і законних інтересів держави від порушень суб'єктами господарювання державного сектору економіки виконують і органи прокуратури, хоча в останні роки в ході реформування правового статусу цих органів обсяг

⁷⁹ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2018 р. у справі № 820/48/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72516957>; Постанова Верховного Суду від 10 вересня 2018 р. у справі № 820/4285/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76380680>.

їх компетенції у цій сфері суттєво звужено. Так, згідно із змінами, внесеними до Конституції України 2 червня 2016 р., прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках, що визначені законом⁸⁰. Відповідно до згаданої вище ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» за наявності порушення або загрози порушення інтересів держави такими виключними випадками є: 1) нездійснення або неналежне здійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 2) відсутність такого органу.

Отже, у вказаних вище випадках за наявності у органів прокуратури інформації про порушення або загрозу порушення інтересів держави, в тому числі внаслідок дій чи бездіяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, ці органи вправі звертатись до суду з позовами в інтересах держави, обираючи відповідний спосіб судового захисту. Відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень органи прокуратури можуть отримувати з: інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень; матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет; документів, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інших джерел⁸¹.

⁸⁰ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

⁸¹ Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 р. № 186. *Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України*. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102.

Аналіз судової практики розгляду справ за позовами прокурорів в інтересах держави дозволяє констатувати, що при винесенні рішень в таких справах суди, як правило, наводять правову позицію, згідно з якою захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно. «Не здійснення захисту» виявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень – він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається. «Здійснення захисту неналежним чином» виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною. «Неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який серед іншого включає досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективного здійснення процесуальних прав позивача. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду. Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави. Більше того, саме лише посилання в позовній заяві на те, що уповноважений орган не здійснює або неналежним чином здійснює відповідні повноваження, для прийняття заяви для розгляду недостатньо. У такому разі прокурор повинен надати належні та допустимі докази відповідно до вимог процесуального закону (наприклад, внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинене кримінальне правопорушення на підставі статті 367 Кримінального кодексу України (службова недбалість); вирок суду щодо службових осіб; докази накладення

дисциплінарних стягнень на державних службовця, які займають посаду державної служби в органі державної влади та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків тощо)⁸².

В той же час інформація, розміщена в Єдиному державному реєстрі судових рішень, свідчить про велику кількість випадків, коли прокурори, звертаючись до суду в інтересах держави, не додержуються вищенаведеної правової позиції – не зазначають у позовних заявах причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і не наводять докази вчинення прокурором заходів реагування з метою виявлення/усунення неналежного виконання обов'язків таким суб'єктом. Більш того, іноді прокурори прямо заперечують необхідність додержання такої позиції, посилаючись на те, що Закон України «Про прокуратуру» та положення чинного Господарського процесуального кодексу України не містять жодної норми, яка б зобов'язувала прокурора надавати докази неналежного здійснення органом, уповноваженим здійснювати функції у спірних правовідносинах, своїх повноважень щодо захисту інтересів держави⁸³.

У зазначених вище випадках, суди, як правило, залишають без розгляду позовні заяви або відмовляють у задоволенні позовів у зв'язку з відсутністю наданих законом підстав для представництва прокурором інтересів держави⁸⁴. Разом з тим наявні й

⁸² Рішення господарського суду Хмельницької області від 19 лютого 2019 р. у справі № 924/466/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80180854>; Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 6 лютого 2019 р. у справі № 927/246/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79687723>.

⁸³ Постанова Харківського апеляційного господарського суду від 10 вересня 2018 р. у справі № 920/331/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76385217>.

⁸⁴ Ухвала господарського суду Донецької області від 6 червня 2018 р. у справі № 905/572/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74537522>; Рішення господарського суду Хмельницької області від 19 лютого 2019 р. у справі № 924/466/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80180854>.

окремі випадки, коли суди відходять від раніше викладеної правової позиції – не вдаються до дослідження причин бездіяльності належних суб'єктів із захисту інтересів держави, обмежуючись констатацією того, що орган, уповноважений здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, не вживає заходи для захисту таких інтересів⁸⁵.

У зв'язку з наведеним вбачається, що закладена у вищезгаданій правовій позиції ідея, згідно з якою прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду, заслуговує підтримки і загалом відповідає Рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 травня 2003 р. № 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону»⁸⁶. В той же час наявність у правозастосовній практиці суперечливих підходів до визначення та оцінки підстав для представництва прокурором інтересів держави вказує на те, що це питання потребує додаткової правової регламентації.

З урахуванням цього, пропонується закріпити правило, згідно з яким у разі виявлення фактів порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор витребує у цього суб'єкта інформацію щодо обставин, які перешкоджають такому суб'єкту самостійно здійснити належним чином захист інтересів держави, а також вживає заходів для забезпечення належного здійснення цим суб'єктом відповідних повноважень. Крім того, варто конкретизувати, що обґрунтування наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді має містити

⁸⁵ Постанова Верховного Суду у складі колегії Касаційного господарського суду від 21 січня 2019 р. у справі № 909/516/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79397801>.

⁸⁶ Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону: Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 травня 2003 р. № 1604 (2003). URL: http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf.

зазначення причин, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом.

У разі врахування такої пропозиції відповідні правила можуть у повній мірі реалізовуватись й у відносинах щодо захисту прав і законних інтересів держави від порушень суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

Ще один проблемний аспект стосується участі у здійсненні цього захисту Національного антикорупційного бюро України. Так, початковою редакцією Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надавалось право за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України (пункт 13 частини першої статті 17)⁸⁷.

Використовуючи це право, Національне антикорупційне бюро України нерідко зверталося до суду з позовами щодо недійсності угод, укладених суб'єктами державного сектору економіки всупереч інтересам держави, і такі позовні вимоги судами задовольнялись. *Так, станом на кінець 2018 року за позовами Національного антикорупційного бюро України 94 угоди державних підприємств із приватними компаніями визнані судом недійсними, відповідні рішення суду набули чинності, що дало підстави для повернення коштів на загальну суму 4,77 млрд грн.*

Зокрема, в ході розслідування однієї з кримінальних справ було з'ясовано, що державне підприємство «Вугільна компанія «Краснолиманська» поставило ТОВ «Торгівельний Дім-ресурс» понад 65 тис. тон вугілля за заниженими цінами. Взявши до уваги докази, що підтверджують цей факт, у грудні 2018 року Східний апеляційний господарський суд за позовом НАБУ визнав договір про постачання сировини недійсним.

⁸⁷ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

Правову позицію Національного бюро у іншій справі у серпні минулого року підтримав Касаційний господарський суд Верховного Суду. А саме, було підтверджено наявність підстав для визнання недійсними 60 договорів купівлі-продажу нафтопродуктів, укладених між ПАТ «Укрнафта» та ТОВ «Котлас». Відтак, ПАТ «Укрнафта» одержало можливість стягнути 2,94 млрд грн для відшкодування заподіяної шкоди.

Ще один приклад позовної роботи НАБУ – судові рішення у справі щодо завдання 247 млн грн збитків державному підприємству «Адміністрація морських портів України» при закупівлі послуг із днопоглиблення Бердянського та Маріупольського портів. У липні 2018 року Господарський суд міста Києва визнав недійсним договір на здійснення днопоглиблювальних робіт у портах України вартістю 712 млн грн. Внаслідок цього вдалося запобігти перерахуванню на користь комерційної компанії-підрядника близько 395 млн грн та завдання держпідприємству 146 млн грн збитків. Другу угоду ДП «АМПУ» — на 290 млн грн — визнано недійсною у січні 2019 року. В обох випадках суд підтвердив версію слідства про антиконкурентні узгоджені дії з боку посадовців ДП «АМПУ» та задіяного у корупційній схемі ТОВ при укладанні угоди⁸⁸.

При розгляді таких категорій справ суди виходили з того, що Національне антикорупційне бюро України як орган, що створений для захисту інтересів держави, має право на звернення до суду із зазначеними позовами з огляду на імперативні приписи Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» і на виконання покладених на нього завдань та (або) обов'язків⁸⁹.

⁸⁸ НАБУ створює підстави для повернення держкомпаніям 4,77 млрд грн. *Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України.* URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-stvoryuye-pidstavu-dlya-povernennya-derzhkompaniyam-477-mlrd-grn>; Інформація про позовну роботу Національного антикорупційного бюро України. *Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України.* URL: <https://nabu.gov.ua/tags/pozovna-robota>.

⁸⁹ Рішення господарського суду міста Києва від 24 січня 2019 р. у справі № 910/10324/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79602290>.

В Інформаційному листі Вищого господарського суду України №01-06/680/17 від 27.03.2017 р. «Про деякі питання застосування положень пункту 13 частини 1 статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» конкретизовано, що суд має надати оцінку підставам, з яких подано позов Національним антикорупційним бюро України, зокрема, шляхом дослідження причинно-наслідкового зв'язку між оспорюваною угодою і виконанням Національним антикорупційним бюро України покладених на нього завдань та (або) обов'язків, визначених цим Законом. Господарським судам рекомендовано враховувати, що такі позови можуть подаватися Національним антикорупційним бюро України для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових за наслідками порушення відповідного кримінального провадження (з внесенням даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань). Оскільки позов Національного бюро спрямований на захист інтересів держави і суспільства, суд має встановити особу, якій завдано шкоду, протиправні наслідки оспорюваної угоди, а також вину у формі умислу. Доказом вини, зокрема, може бути вирок суду, постановлений у кримінальній справі⁹⁰.

Разом з тим Рішенням Конституційного Суду України від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019 положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України» визнано таким, що не відповідає Конституції

⁹⁰ Про деякі питання застосування положень пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 27 березня 2017 р. № 01-06/680/17. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0680600-17#Text>.

України (є неконституційним). В обґрунтування такого рішення зазначено, зокрема, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України. Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами. Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України⁹¹.

Така позиція Конституційного Суду України не позбавлена дискусійності, адже подання до суду позовів про визнання недійсними угод, які суперечать інтересам держави, не є повноваженням виключно органів прокуратури. До прикладу, податкові органи уповноважені звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, щодо визнання оспорюваних правочинів недійсними та застосування визначених законодавством заходів, пов'язаних із визнанням правочинів недійсними, а також щодо стягнення в дохід держави коштів, отриманих за нікчемними договорами (п.п. 20.1.30 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України)⁹².

На дискусійність наведеної позиції Конституційного Суду України вказує й те, що до цього рішення додано чотири окремі думки суддів стосовно незгоди з прийнятим рішенням. В одній з

⁹¹ Рішення Конституційного Суду України від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text>.

⁹² Податковий кодекс України. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

них висловлено позицію, що у рішенні міститься помилкове припущення про наявність винятково у органів прокуратури такого конституційного повноваження, як звернення до суду з позовами, що нібито було безпідставно делеговане Бюро. З огляду на те, що Бюро є державним правоохоронним органом, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, законодавець міг відповідно до норм Конституції України наділити Бюро повноваженням звертатися до суду з позовами про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України⁹³.

Разом з тим Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено. Зважаючи на це, на заміну розглянутому положенню п. 13 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» цей Закон було доповнено іншим положенням, згідно з яким Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надано право вносити подання прокурору про звернення до суду з метою визнання недійсним правочину за наявності підстав, передбачених законом, а також право бути залученим за своєю заявою до таких справ як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору (п. 13¹ ч. 1 ст. 17)⁹⁴.

⁹³ Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». *Офіційний вісник України*. 2019. № 53. Ст. 1850.

⁹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 140-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 311.

У зв'язку із зазначеним вище, подальшому використанню потенційних можливостей Національного антикорупційного бюро України щодо захисту прав і законних інтересів держави, зокрема й від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, може сприяти конкретизація порядку взаємодії цього органу та органів прокуратури у рамках застосування положень пункту 13¹ частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Наразі таку конкретизацію можливо здійснити шляхом внесення відповідних доповнень до Порядку співпраці Генеральної прокуратури України і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань, затвердженого спільним наказом Генеральної прокуратури України та Національного антикорупційного бюро України від 30 вересня 2019 р. № 215/114⁹⁵.

⁹⁵ Про затвердження Порядку співпраці Генеральної прокуратури України і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань: Наказ Генеральної прокуратури України, Національного антикорупційного бюро України від 30 вересня 2019 р. № 215/114. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0215900-19#Text>.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження можна зробити загальний висновок, що удосконаленню захисту прав і законних інтересів держави від порушень, які вчиняють суб'єкти господарювання державного сектору економіки, може сприяти:

уточнення положень щодо кола господарських організацій, які визнаються суб'єктами господарювання державного сектору економіки;

розроблення порядку проведення внутрішнього аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, з урахуванням особливостей діяльності таких суб'єктів, а також закріплення відповідальності суб'єктів управління і їх посадових осіб та суб'єктів господарювання і їх керівників за порушення встановленого порядку;

конкретизація порядку та форм здійснення суб'єктами управління об'єктами державної власності наданих їм повноважень щодо контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки;

закріплення обов'язку суб'єктів управління об'єктами державної власності звертатися до суду в інтересах держави у разі вчинення суб'єктами господарювання державного сектору економіки порушень законодавства з питань управління об'єктами державної власності, якщо зазначеними суб'єктами господарювання не забезпечено усунення таких порушень у позасудовому порядку з одночасним встановленням відповідальності за невиконання такого обов'язку;

затвердження Порядку здійснення захисту прав і законних інтересів держави суб'єктами управління об'єктами державної власності із закріпленням у такому Порядку конкретизованого переліку типових порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, а також сукупності заходів, які мають здійснюватися суб'єктами управління для захисту відповідних прав і інтересів держави, а також прийняття конкретними суб'єктами управління об'єктами державної власності відповідних методичних рекомендацій;

встановлення обов'язку щодо врахування стану здійснення суб'єктами управління об'єктами державної власності заходів щодо захисту прав і законних інтересів держави при проведенні єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності;

закріплення права органів державного фінансового контролю перевіряти відповідність фактичних доходів і витрат суб'єктів господарювання державного сектору економіки показникам, що визначені річними фінансовими планами цих суб'єктів;

встановлення правила, за яким у письмовій вимозі органу державного фінансового контролю про усунення порушень законодавства, виявлених в ході державного фінансового контролю, мають зазначатись заходи, які повинен вжити підконтрольний суб'єкт господарювання державного сектору економіки для усунення таких порушень;

встановлення обов'язку щодо врахування при проведенні єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності стану реагування суб'єктами такого управління на пропозиції та рекомендації, надані їм за результатами здійснення державного фінансового контролю;

упорядкування організації роботи Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів щодо забезпечення відшкодування збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, з вирішенням серед іншого таких питань як належне доведення факту завдання збитків та їх розміру, оцінка можливості стягнення завданих збитків, а також

безпосереднє звернення органу державного фінансового контролю до суду із позовом про відшкодування збитків у випадках, коли підконтрольний суб'єкт господарювання добровільно не вживає заходів для такого відшкодування;

встановлення повноважень органів державного фінансового контролю щодо безпосереднього звернення до суду в інтересах держави із позовами про визнання недійсними договорів, що укладені підконтрольними суб'єктами господарювання із порушенням законодавства;

поновлення операційного аудиту щодо діяльності найбільших суб'єктів господарювання державного сектору економіки та визначення такого аудиту як окремої форми державного фінансового контролю, відмінної від державного фінансового аудиту;

конкретизація положень стосовно дій прокурора у разі нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави органом державної влади чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;

закріплення механізму взаємодії Національного антикорупційного бюро України з органами прокуратури у вирішенні питань стосовно звернення до суду з позовами про визнання недійсними правочинів, вчинених суб'єктами господарювання державного сектору економіки з метою, яка завідомо суперечить інтересам держави і суспільства.

Реалізація наведених вище пропозицій потребуватиме внесення відповідних змін до ГК України, законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», «Про прокуратуру», а також прийняття відповідних підзаконних правових актів.

Проведений аналіз не вичерпує всіх проблемних питань захисту прав і законних інтересів держави від порушень, що вчиняються суб'єктами господарювання державного сектору економіки, і в подальшому ці питання мають стати предметом додаткових наукових досліджень.

ДОДАТОК

ОГЛЯД ЗАСТОСОВАНИХ СУДАМИ ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ВІДНОСИНАХ ІЗ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

1. Господарські товариства, більше 50 відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави в яких становить 100 відсотків, є суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 2 жовтня 2018 р. у справі № 2а-18853/10/2670).

У грудні 2010 року Публічне акціонерне товариство «Укрнафта» (правонаступник Відкритого акціонерного товариства «Укрнафта») звернулося до суду з позовом до Державної аудиторської служби України (правонаступник Державної фінансової інспекції України) про визнання протиправними дій Головного контрольно-ревізійного управління України

щодо здійснення перевірки питань, висновки по яких зафіксовані в акті ревізії фінансово-господарської діяльності від 08 червня 2010 року №05-21/80; визнання протиправними дій Головного контрольно-ревізійного управління України по складенню вимоги, оформленої листом від 27 серпня 2010 року №05-14/975; визнання протиправними та скасування вимог, оформлених листом Головного контрольно-ревізійного управління України від 27 серпня 2010 року №05-14/975, з мотивів їх безпідставності.

Спростовуючи доводи контролюючого органу щодо статусу позивача як підконтрольної установи, суди спочатку виходили з того, що сторонами не надано доказів укладення відповідних договорів доручення між Фондом державного майна та відповідним суб'єктом управління об'єктами державної власності, зокрема Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» або Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, на здійснення прав на участь в управлінні товариством, тобто доказів існування відносин з управління акціями позивача у кількості 50 % плюс одна акція статутного фонду останнього на момент проведення ревізії, відтак судами не було встановлено наявності у позивача всіх ознак, передбачених статтею 22 Господарського кодексу України.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, виходячи з такого.

У постанові Верховного Суду України від 8 липня 2014 року у цій справі сформульовано правову позицію, відповідно до якої однією з обов'язкових умов віднесення тієї чи іншої юридичної особи до категорії суб'єктів господарювання державного сектора економіки є наявність у статутному капіталі такої особи частки держави, розмір якої перевищує 50 %, або ж є достатнім для надання права державі вирішального впливу на її господарську діяльність.

Згідно з частиною третьою статті 126 Господарського кодексу України вирішальна залежність між асоційованими підприємствами виникає у разі, якщо між підприємствами

встановлюються відносини контролю-підпорядкування за рахунок переважної участі контролюючого підприємства в статутному фонді та/або загальних зборах чи інших органах управління іншого (дочірнього) підприємства, зокрема, володіння контрольним пакетом акцій.

За змістом пункту шостого частини першої статті 2 Закону України «Про акціонерні товариства» від 17 вересня 2008 року № 514-VI контрольний пакет акцій – це пакет із 50 і більше відсотків простих акцій акціонерного товариства.

Судами попередніх інстанцій встановлено, що контрольним пакетом акцій позивача володіє Публічне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», приватизація якого заборонена.

У постанові Верховного Суду від 14 серпня 2018 року у справі № 910/15151/17 за позовом Національного антикорупційного бюро України до Публічного акціонерного товариства «Укрнафта» та Товариства з обмеженою відповідальністю «Котлас» про визнання правочинів недійсними встановлено на підставі листа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 вересня 2017 року № 12/04/19530, що Держава Україна в особі Кабінету Міністрів України опосередковано володіє контрольним пакетом акцій Публічного акціонерного товариства «Укрнафта» у кількості 50% та одна акція, та здійснює вирішальний вплив на господарську діяльність Публічного акціонерного товариства «Укрнафта», який здійснюється через Публічне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України».

Установлені Верховним Судом у справі № 910/15151/17 обставини підтверджують обґрунтованість доводів касаційної скарги щодо наявності у позивача статусу «суб'єкта господарювання державного сектору економіки» і, як наслідок, правомірність реалізації повноважень органу державного фінансового контролю щодо проведення ревізії такого суб'єкта господарювання з усіх питань його господарської діяльності.

2. Органи державного фінансового контролю вправі проводити ревізії фінансово-господарської діяльності дочірніх підприємств, заснованих державними акціонерними товариствами, 100 відсотків акцій яких належать державі.

(Постанова Верховного Суду України від 14 жовтня 2014 р. у справі № 21-452а14).

Дочірнє підприємство «Західдорвибухпром» відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» звернулося до суду з позовом, у якому просило визнати протиправними дії Державної фінансової інспекції в Тернопільській області щодо проведення стосовно нього ревізії (перевірки) фінансово-господарської діяльності. На обґрунтування позову підприємство послалось на те, що дочірнє підприємство належить до суб'єктів приватного права і створено на базі відокремленої частини майна, що належить Компанії, а тому не є суб'єктом господарювання державного сектору економіки, фінансово-господарська діяльність якого підлягає ревізії (перевірці) органом державного фінансового контролю.

Тернопільський окружний адміністративний суд позов задовольнив. Львівський апеляційний адміністративний суд постановою, залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України, рішення суду першої інстанції скасував та прийняв нове – про відмову у задоволенні позову. Не погоджуючись із рішенням суду касаційної інстанції, дочірнє підприємство звернулось із заявою про його перегляд Верховним Судом України

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що оскільки засновник дочірнього підприємства є державним акціонерним товариством, 100 відсотків акцій якого належать державі, це дочірнє підприємство за своєю сутністю також є державним підприємством, адже діє на основі державної власності, переданої йому засновником у господарське відання, а відтак дії Інспекції щодо наміру проведення ревізії (перевірки) фінансово-господарської діяльності дочірнього підприємства є такими, що

вчинені на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

3. Суб'єкти управління об'єктами державної власності уповноважені здійснювати контроль за діяльністю державних підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, шляхом проведення перевірки окремих питань цієї діяльності.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 жовтня 2018 р. у справі № 826/8910/16).

Аграрний фонд звернувся до суду з позовом, в якому просив визнати протиправним та скасувати наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.05.2016 № 177 «Про проведення перевірки питань діяльності Аграрного фонду». В обґрунтування позовних вимог позивач зазначав, що повноваження відповідача, визначені у Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119, не передбачають прийняття рішень щодо проведення перевірок питань діяльності Фонду, такі функції віднесено до органів, уповноважених здійснювати внутрішній аудит, в порядку визначеному чинним законодавством.

Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 19.01.2017 в задоволенні позову відмовлено. Задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив з того, що Мін-агрополітики наділений відповідними повноваженнями, зокрема й на здійснення перевірки підприємств, що належать до сфери його управління, у тому числі й Аграрного фонду, шляхом прийняття відповідного рішення.

Суд апеляційної інстанції не погодився з висновками суду першої інстанції, оскільки приписи Закону України «Про управління об'єктами державної власності» не визначають порядку, відповідно до якого мають відбуватись зазначені контроль та моніторинг, не передбачають можливість їх реалізації шляхом

створення якихось комісій з проведення перевірок та власне проведення таких перевірок. За висновком апеляційної інстанції, вказаний Закон не наділяє відповідача повноваженнями на видання наказів про проведення перевірок з питань діяльності, в тому числі Фонду. Крім того, повноваження Мінагрополітики закріплені в Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119. Проте, цим Положенням, які Законом України «Про управління об'єктами державної власності» не передбачено повноважень Мінагрополітики приймати рішення про проведення перевірки позивача з питань діяльності Фонду. Також передбачений нормами Закону України «Про управління об'єктами державної власності» контроль може здійснюватись саме в порядку проведення уповноваженим органом управління внутрішнього аудиту підпорядкованої йому бюджетної установи.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду касаційну скаргу Міністерства аграрної політики та продовольства України задовольнив. В обґрунтування такого рішення Верховний Суд послався на пп. 54 п. 4 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119, яким визначено, що Мінагрополітики відповідно до покладених на нього завдань здійснює контроль за діяльністю державних підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління. Водночас Суд наголосив на тому, що вказаний вид контролю, право на здійснення якого прямо визначено у пп. 54 п. 4 Положення, не слід ототожнювати з фінансовим контролем, який здійснюється відповідними органами фінансового контролю в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Контроль, який здійснює Міністерство, насамперед, переслідує мету прийняття відповідних управлінських рішень щодо Аграрного фонду, який належить до сфери управління Мінагрополітики, є підзвітним і підконтрольним йому.

Відтак, Суд дійшов висновку, що оскаржуваний наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 травня 2016 року № 177 «Про проведення перевірки питань діяльності Аграрного фонду» було прийнято з підстав та в межах повноважень, які належать Міністру аграрної політики та продовольства України.

4. Суб'єкт управління об'єктами державної власності вправі призначати внутрішній аудит діяльності державного підприємства, що перебуває у сфері його управління.

(Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 13 квітня 2017 р. у справі № 826/9372/16).

Державне підприємство «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща-водиця» звернулось до Окружного адміністративного суду м. Києва з адміністративним позовом до Міністерства аграрної політики та продовольства України, в якому просило визнати протиправним та скасувати наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України №197 від 13.06.2016 року «Про проведення позапланового аудиту відповідності діяльності державного підприємства «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща-Водиця» за підписом Міністра аграрної політики та продовольства України. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначав, що відповідач з порушенням вимог чинного законодавства України та з перевищенням своїх повноважень неправомірно призначив позаплановий аудит позивача.

Постановою Окружного адміністративного суду у задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю.

Залишаючи апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду першої інстанції – без змін, суд апеляційної інстанції звернув увагу на таке.

Виконання Міністерством аграрної політики та продовольства України, як вповноваженого органу, до сфери управління якого належить підприємство, своїх дискреційних повноважень забезпечується чинним законодавством України,

зокрема, Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», Порядком утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 28.09.2011 № 1001, Стандартами внутрішнього аудиту, затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247, Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119, Статутом Державного підприємства «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща-Водиця», затвердженим наказом Мінагрополітики України, та на підставі листа Служби безпеки України від 30.05.2016 №8/2/4-6512 про можливість/наявність складу злочину у діях керівництва Державного підприємства «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща- Водиця» по відчуженню державного майна.

Згідно із Законом №185-V уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань, у тому числі, проводять моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління та вживають заходів до поліпшення їх роботи та забезпечують проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової звітності державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. У разі зміни керівника суб'єкта господарювання забезпечують проведення позапланової перевірки фінансово - господарської діяльності такого суб'єкта у порядку, передбаченому законом.

Відповідно до пп. 16 п. 10 Положення Міністр організовує внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечує їх

здійснення в Мінагрополітики, а також на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Таким чином, Мінагрополітики, у відповідності до положень статуту ДП «Агрокомбінат «Пуща-Водиця», є уповноваженим органом управління по відношенню до позивача, наділене повноваженням щодо здійснення моніторингу фінансової діяльності, контролю за фінансовою (бюджетною) дисципліною та проведення аудиту ДП «Агрокомбінат «Пуща-Водиця», як підзвітного йому.

Окрім зазначеного вище колегія суддів звернула увагу на те, що Мінагрополітики України, приймаючи спірний наказ, діяло не як контролюючий орган, а як уповноважений орган управління, відповідно до положень статуту ДП «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща-Водиця», Закону №185 та Положення №1119, а тому посилання позивача на те, що відповідачем прийнято наказ всупереч приписам п. 12 ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України, Постанові КМУ №1001 від 28.09.2011 року, Стандартам внутрішнього аудиту, затвердженим Наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року №1247 не були взяті до уваги.

5. Аудиторський звіт, складений за результатами внутрішнього аудиту діяльності державного підприємства, не є правовим документом, який встановлює відповідальність суб'єкта господарювання та, відповідно, не є актом індивідуальної дії у розумінні частини першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Дії службової особи щодо включення до звіту певних висновків не можуть бути предметом розгляду в суді.

(Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 19 квітня 2017 р. № 826/19673/16).

Публічне акціонерне товариство «Об'єднана гірничо-хімічна компанія» звернулося до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Управління внутрішнього

аудиту, Головного спеціаліста відділу внутрішнього аудиту у сфері діяльності об'єктів господарювання державного сектору Управління внутрішнього аудиту Міністерства розвитку і торгівлі України, Заступника начальника відділу внутрішнього аудиту у сфері діяльності об'єктів господарювання державного сектору Управління внутрішнього аудиту Міністерства розвитку і торгівлі України, в якому просило суд: визнати неправомірними дії Відповідачів при складанні Аудиторського звіту від 23.11.2016 №5202-03/13, позапланового внутрішнього аудиту діяльності ДП «ОГХК» за період з 01.01.2015 по 31.07.2016, що здійснювалась у період з 19.09.2016 по 18.11.2016 року, визнати незаконним Аудиторський звіт від 23.11.2016 №5202-03/13 складений членами аудиторської групи Управління внутрішнього аудиту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за результатами позапланового внутрішнього аудиту з підстав недостовірних та необґрунтованих відомостей та скасувати його.

В ході розгляду справи суд визначив, що аудиторський звіт, в якому відображено узагальнений опис виявлених перевіркою порушень законодавства, не є правовим документом, який встановлює відповідальність суб'єкта господарювання та, відповідно, не є актом індивідуальної дії у розумінні частини першої ст. 17 КАС України, а тому дії службової особи щодо включення до звіту певних висновків не можуть бути предметом розгляду в суді, оскільки це є лише способом фіксації інформації та не створює правових наслідків.

Певні судження органу, що проводить перевірку, є висновками тільки цього органу, зазначення яких у звіті не суперечить чинному законодавству. Такі твердження звіту можуть бути підтверджені або спростовані судом у разі спору про законність рішень, дій, в основу яких покладені згадувані висновки звіту.

З огляду на викладене, колегія суддів дійшла висновку, що аудиторський звіт не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні статті 17 КАС України, не зумовлює виникнення будь-яких прав і обов'язків для осіб, робота (діяльність) яких перевірялися. Звіт за наслідками перевірки є носієм доказової

інформації про виявлені контролюючим органом порушення вимог законодавства суб'єктом господарювання, документом, на підставі якого приймається відповідне рішення контролюючого органу, а тому оцінка звіту, в тому числі й оцінка дій службових осіб контролюючого органу щодо його складання, викладення у ньому висновків перевірки, може бути надана судом при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта.

Позовні вимоги підприємства щодо визнання неправомірним аудиторського звіту не підлягають задоволенню.

6. Укладений державним підприємством договір зберігання державного майна визнано недійсним як такий, що є прихованим договором оренди державного майна.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 6 березня 2019 р. у справі № 927/451/18).

Заступник прокурора Чернігівської області звернувся з позовом в інтересах держави в особі Державного агентства рибного господарства України та Регіонального відділення Фонду державного майна України в Чернігівській області до Державного підприємства «Укрриба», Приватного акціонерного товариства «Чернігіврибгосп» про визнання недійсним договору зберігання державного майна, укладеного між відповідачами, та додаткової угоди до нього.

В обґрунтування позовних вимог прокурор зазначив, що укладений договір разом з додатковою угодою до нього не є договором зберігання державного майна, а є прихованим договором оренди державного майна, його зміст суперечить вимогам Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Закону України «Про оренду державного та комунального майна», а тому в силу статей 203, 215 ЦК України договір підлягає визнанню недійсним разом із додатковою угодою до нього.

Здійснивши правовий аналіз умов договору та додаткової угоди до нього, суди дійшли висновку, що оспорюваний правочин є удаваним, оскільки вчинений для приховання іншого

правочину – договору оренди державного майна і, що сторонами при його укладенні та укладенні додаткової угоди до нього не було додержано вимоги пункту 1 частини 1 статті 287 ГК України, статті 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», що є підставою для визнання договору та додаткової угоди до нього недійсним згідно із статтями 203, 215 ЦК України. При цьому наголошено, що основною ознакою спірного договору є користування майном за плату, тоді як користування майном за плату є кваліфікуючою ознакою оренди державного майна.

7. Фонд державного майна України як суб'єкт, що здійснює управління корпоративними правами держави, наділений повноваженнями щодо захисту порушених корпоративних прав, в т.ч. шляхом звернення до суду з позовом про стягнення пені за несвоєчасно сплачені дивіденди. Законом України «Про управління об'єктами державної власності» не визначено суб'єкта нарахування пені, як єдиної особи, що має право на звернення до суду з відповідним позовом.

(Постанова Вищого господарського суду України від 8 листопада 2016 р. у справі № 905/3526/15).

Фонд державного майна України звернувся до господарського суду Донецької області з позовом до публічного акціонерного товариства «Азовмаш» про стягнення до Державного бюджету України 114 116,01 грн. пені. В обґрунтування вимог позивач зазначав, що відповідач в порушення п. 5 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» несвоєчасно, після 01 липня 2015 року, та не за тим кодом бюджетної класифікації сплатив до Державного бюджету України дивіденди, нараховані на корпоративні права держави, у зв'язку з чим відповідно до абз. 7 ч. 5 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» має сплатити пеню за несвоєчасно сплачені до державного бюджету дивіденди, розрахунок якої здійснено та затверджено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку.

Рішенням господарського суду Донецької області позовні вимоги задоволено.

Постановою Донецького апеляційного господарського суду рішення господарського суду Донецької області скасовано, у задоволенні позовних вимог відмовлено. Суд апеляційної інстанції виходив з того, що оскільки рішення загальних зборів акціонерів відповідача про виплату дивідендів за 2014 рік до Державного бюджету були прийняті після 01 травня 2015 року, то до спірних правовідносин підлягають застосуванню положення абзацу восьмого частини 5 статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», згідно з якою пеня за несвоєчасну сплату коштів нараховується органом податків та зборів – Державною фіскальною службою, докази нарахування якою пені відповідачу відсутні в матеріалах справи. Фонд державного майна України не мав правових підстав на звернення з позовом у даній справі з огляду на те, що він не є органом, уповноваженим державою контролювати надходження до державного бюджету частини чистого прибутку (дивідендів) від господарських товариств, в статутному капіталі яких є державна частка 50 і більше відсотків.

Розглядаючи касаційну скаргу Фонду державного майна України, Вищий господарський суд України послався на те, що відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Фонд державного майна України» одним з основних завдань Фонду є захист майнових прав державних підприємств, установ та організацій, а також корпоративних прав держави на території України та за її межами. Згідно зі ст. 5 зазначеного Закону до функціональних обов'язків Фонду у сфері управління корпоративними правами держави належить здійснення моніторингу сплати дивідендів до Державного бюджету України господарськими товариствами, що належать до сфери його управління. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Фонд забезпечує захист майнових прав держави на території України відповідно до законодавства.

З огляду на викладене, колегія суддів погодилась з висновком місцевого господарського суду про наявність у Фонду

державного майна України, як суб'єкта, що здійснює управління корпоративними правами, права на захист порушених корпоративних прав, в т.ч. і шляхом звернення до суду з позовом про стягнення пені за несвоєчасно сплачені дивіденди. Крім того, як вірно встановлено місцевим господарським судом, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» не визначено суб'єкта нарахування пені, як єдиної особи, що має право на звернення до суду з відповідним позовом.

8. Орган державної податкової служби не вправі вчиняти на користь держави заходи щодо стягнення з державного підприємства заборгованості зі сплати частини чистого прибутку, адже така заборгованість не може вважатись податковим боргом.

(Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 12 серпня 2020 р. у справі № 240/7473/20).

До Житомирського окружного адміністративного суду звернулося Головне управління ДПС у Житомирській області із позовом, в якому просило стягнути на користь Державного бюджету України з Державного підприємства Коростишівський завод «Реммашторф» частину чистого прибутку (доходу) в сумі 34255,77 грн. Позовні вимоги мотивовані тим, що це державне підприємство подало до контролюючого органу розрахунок частини чистого прибутку (доходу), в якому самостійно визначило грошове зобов'язання у сумі 34389 грн та у повному обсязі не сплатило у строки визначені податковим законодавством.

Дослідивши матеріали справи та оцінивши докази в їх сукупності, суд дійшов такого висновку.

Вичерпний перелік податків, визначений Податковим кодексом України, не містить такого платежу як частина чистого прибутку (доходу), що підлягає сплаті до державного бюджету державними унітарними підприємствами. Частина чистого прибутку не є податком у розумінні норм Податкового кодексу України, відповідно заборгованість зі сплати частини чистого прибутку не може вважатися податковим боргом.

При цьому чинне законодавство передбачає можливість звернення позивача до суду виключно з вимогами про стягнення податкового боргу, тому позивач не вправі вчиняти на користь держави заходи щодо стягнення з відповідача заборгованості зі сплати частини чистого прибутку, адже така заборгованість не може вважатись податковим боргом. Позивач в даному випадку не є органом стягнення згідно п. 41.2 ст. 41 Податкового кодексу України.

Податкові органи здійснюють контроль за правильністю нарахування державними підприємствами частини чистого прибутку (доходу), водночас, механізм здійснення податковими органами повноважень щодо стягнення заборгованості зі сплати частини прибутку відсутній.

Додатково суд зазначив, що виключно уповноважені органи управління наділені повноваженнями вживати заходи щодо забезпечення відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу), і позивач до таких органів не належить. При цьому, покладення на контролюючі органи повноважень щодо обліку таких платежів, а також сплата його до державного бюджету України, не змінює правової природи такого платежу.

Отже, позивач не має права звертатися до суду щодо стягнення коштів платника податків з рахунків у банках, що обслуговують такого платника податків, на суму, що не є податковим боргом або його частиною, а тому відсутні підстави для задоволення позовних вимог.

9. Вимога органу державного фінансового контролю спрямована на коригування роботи підконтрольного об'єкта та приведення її у відповідність із вимогами законодавства і у цій частині вона є обов'язковою до виконання. Щодо відшкодування виявлених збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, то про їх наявність може бути зазначено у вимозі, але вони не можуть бути примусово стягнуті шляхом вимоги. Такі збитки відшкодовуються в добровільному порядку або шляхом звернення до суду

з відповідним позовом. Правильність обчислення збитків має перевірятись судом, який розглядає позов про їх стягнення.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 лютого 2020 р. у справі №813/3905/14).

Державне підприємство «Львівугілля» звернулось до суду з адміністративним позовом до Державної фінансової інспекції у Львівській області, в якому просило скасувати та визнати протиправною вимогу Державної фінансової інспекції у Львівській області про повернення (перерахування) в дохід загального фонду відповідного бюджету за кодом бюджетної класифікації доходів «Інші надходження» кошти в сумі 14 946,9 тис. гривень використані не за цільовим призначенням.

Постановою Львівського окружного адміністративного суду у задоволенні позову відмовлено, виходячи з того, що спірна вимога Державної фінансової інспекції жодним чином не порушує права позивача.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду постанову суду першої інстанції скасовано та прийнято нову, якою задоволені позовні вимоги. Визнано протиправною та скасовано вимогу Державної фінансової інспекції у Львівській області від 08 травня 2014 року №05-15м/2/85 в частині абзацу 2 сторінки 4, абзацу 5 сторінки 7, абзацу 5 сторінки 6. Рішення суду апеляційної інстанції мотивовано тим, що висновки Рахункової палати, які викладені в акті від 22 травня 2015 року № 04-10/179 спростовують вимоги Державної фінансової інспекції та вказують на неправомірність рішення суду першої інстанції. При цьому суд зазначив, що відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Постановою Верховного Суду постанову Львівського апеляційного адміністративного суду скасовано. В обґрунтування такого рішення Верховний Суд зазначив, що органу державного

фінансового контролю надано можливість здійснювати контроль за використанням коштів державного і місцевого бюджетів та у разі виявлення порушень законодавства пред'являти обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення таких правопорушень.

При виявленні збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, орган державного фінансового контролю має право визначати їх розмір згідно з методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, та звернутись до суду в інтересах держави, якщо підконтрольним об'єктом не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів. Вимога органу державного фінансового контролю спрямована на коригування роботи підконтрольного об'єкта та приведення її у відповідність із вимогами законодавства і у цій частині вона є обов'язковою до виконання. Щодо відшкодування виявлених збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, то про їх наявність може бути зазначено у вимозі, але вони не можуть бути примусово стягнуті шляхом вимоги. Такі збитки відшкодовуються в добровільному порядку або шляхом звернення до суду з відповідним позовом.

Тобто, в органу державного фінансового контролю є право заявляти вимогу про усунення порушень, виявлених у ході перевірки підконтрольних об'єктів, яка обов'язкова до виконання лише в частині усунення допущених порушень законодавства і за допомогою якої неможливо примусово стягнути виявлені в ході перевірки збитки.

У справі, що розглядалася, відповідачем у вимозі вказано на факт заподіяння збитків, зазначено їх розмір та зобов'язано державне підприємство вчинити дії, спрямовані на усунення виявлених порушень в установленому законодавством порядку. У той же час, враховуючи те, що збитки у випадку відсутності факту їх добровільного відшкодування стягуються примусово в судовому порядку з особи, яка їх заподіяла, виходячи з того, що правильність обчислення збитків має перевірятись судом, який

розглядає позов про їх стягнення, заявлена Державним підприємством «Львівугілля» позовна вимога є передчасною.

10. Вимога органу державного фінансового контролю, яка вказує на виявлені збитки та їхній розмір, може бути виконана підконтрольним суб'єктом господарювання добровільно або шляхом звернення органу державного фінансового контролю з позовом про стягнення збитків.

(Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 28 вересня 2017 р. у справі № 826/14372/16).

До Окружного адміністративного суду міста Києва звернулося публічне акціонерне товариство «Укргідроенерго» з позовом до Державної фінансової служби України про визнання протиправною та скасування вимоги, оформленої листом від 17.03.2016 № 05-14/394 «Щодо усунення порушень законодавства».

Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва у задоволенні позову відмовлено повністю. Не погоджуючись із прийнятим судовим рішенням, позивач подав апеляційну скаргу, в якій наголосив на неврахуванні судом підстав оскарження вимоги ДАС України, а саме – її невідповідність критеріям законності, у той час як суми збитків, які були визначені відповідачем, та необхідність їх відшкодування за умови наявності самого порушення позивачем не оспорювалися.

Перевіривши матеріали справи, колегія суддів апеляційного адміністративного суду дійшла висновку, що апеляційна скарга не підлягає задоволенню. На думку колегії суддів, обов'язковою до виконання може бути вимога, оформлена у вигляді зобов'язання підконтрольної установи вжити заходи щодо повернення бюджетних коштів, використаних не за призначенням, вчинити дії щодо усунення порушень, які спричинили нецільове використання бюджетних коштів. У той же час, вимога, яка вказує на виявлені збитки та їхній розмір, може бути виконана останньою добровільно або шляхом звернення органу державного фінансового контролю з позовом про стягнення збитків.

Відтак, звернення підконтрольної установи до адміністративного суду з позовом про скасування вимоги, яка вказує на розмір матеріальної шкоди (збитків) та обсяги незаконних видатків, не є належним способом захисту, адже така вимога, як наголошує Верховний Суд України, може бути виконана підконтрольною установою добровільно або шляхом звернення контролюючого органу до суду про стягнення коштів. На думку колегії суддів, з метою забезпечення повернення таких коштів відповідач наділений правом звернутися до суду з позовом про стягнення збитків, що й буде належним способом захисту інтересів держави.

11. Вимога органу державного фінансового контролю про усунення виявлених порушень законодавства повинна містити чіткі, конкретні і зрозумілі приписи на адресу підконтрольного суб'єкта (об'єкта контролю, його посадових осіб), які є обов'язковими до виконання останнім.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 травня 2020 р. у справі № 804/668/17).

Державне підприємство «Придніпровська залізниця» звернулося з адміністративним позовом до Східного офісу Держаудитслужби, в якому просило визнати протиправними і скасувати пункти 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 16, 17 вимоги Східного офісу Держаудитслужби від 14 грудня 2016 року №04-05-05-15/2104, на виконання яких позивача зобов'язано усунути виявлені порушення законодавства в установленому порядку. В обґрунтування позову ДП «Придніпровська залізниця» зазначало, що вимоги, викладені у цих пунктах щодо зобов'язання позивача усунути виявлені порушення в установленому законодавством порядку, є такими, що не відповідають нормам чинного законодавства, носять формальний, неконкретизований характер, оскільки не визначають чіткого механізму корегування роботи підконтрольної установи, що є обов'язковою умовою законності вимоги органу державного фінансового контролю.

Справа розглядалася судами неодноразово. Розглядаючи справу у касаційній інстанції, Верховний Суд зауважив таке.

Дніпропетровський окружний адміністративний суд постановою, яка залишена без змін судом апеляційної інстанції, зазначив, що оскаржувані пункти вимоги (зокрема пункти 16, 17) містять загальні формулювання порушень законодавства, з яких неможливо визначити, які конкретні дії повинен вчинити позивач для їх усунення.

«Законна вимога» контролюючого органу про усунення виявлених порушень законодавства повинна бути здійснена у письмовій формі, сформована внаслідок реалізації контролюючим органом своєї компетенції (завдань і функцій відповідно до законодавства), *містити чіткі, конкретні і зрозумілі приписи* на адресу підконтрольного суб'єкта (об'єкта контролю, його посадових осіб), які є обов'язковими до виконання останнім. Вказаному кореспондують також вимоги статті 2 КАС України щодо обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень.

З викладеного також випливає, що спонукання позивача самостійно визначити на підставі невизначених законодавчих актів, які саме заходи слід вжити для усунення виявлених порушень, в свою чергу, може призвести до нового можливого порушення позивачем чинного законодавства. Зазначене у світлі обов'язкового характеру спірної вимоги в частині корегування роботи підконтрольної установи є порушенням вимог закону щодо змісту вимоги як акту індивідуальної дії.

У цій справі пункти 16, 17 Вимоги породжують права і обов'язки для позивача. Водночас, на переконання Верховного Суду, вказані пункти вимоги є неконкретизованими, оскільки з їх змісту не вбачається скількима та якими саме працівниками, у якому році та місяці недоотримано заробітну плату у розмірі: 1695,84 грн та середній заробіток в сумі: 799,03 грн. Крім того, зі змісту вимоги неможливо встановити у який спосіб позивач повинен усунути відповідні порушення законодавства, що обумовлені вказаними обставинами.

Відтак Верховний Суд погодився з тим, що пункти 16, 17 вимоги мають бути скасовані як протиправні.

12. Відсутність у вимозі органу державного фінансового контролю конкретного способу її виконання не свідчить про її протиправність та не може бути підставою для її скасування.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 березня 2020 р. у справі № 810/465/16).

Державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» звернулося до суду з позовом про визнання протиправною та скасування вимоги Державної фінансової інспекції України від 26 січня 2016 року №05-14/110 «Щодо усунення порушень законодавства». Оскаржуваною вимогою Державна фінансова інспекція України вимагала від позивача опрацювати матеріали ревізії та усунути виявлені порушення законодавства в установленому законодавством порядку і розглянути питання про притягнення працівників підприємства, винних у зазначених в акті порушеннях, до встановленої законом відповідальності.

Постановою Київського окружного адміністративного суду позов задоволено. Задовольняючи позов, суд першої інстанції виходив з того, що оскільки оскаржувана вимога відповідача є незрозумілою та не містить чіткого способу її виконання, – позовні вимоги є обґрунтованими, а позов таким, що підлягає задоволенню.

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу Державної фінансової інспекції України задоволено. Постанову Київського окружного адміністративного суду від 07 червня 2016 року скасовано. У задоволенні позову відмовлено.

Оскільки у ході судового розгляду справи позивачем не доведено внесення до акта ревізії недостовірних і неправдивих відомостей, та, як наслідок, хибність висновків такої ревізії, Верховний Суд погодився із висновком суду апеляційної інстанції

про відсутність правових підстав для визнання протиправною та скасування оскаржуваної вимоги.

Також Верховний Суд вважає правильним висновок суду апеляційної інстанції про те, що така обставина як відсутність у вимозі конкретного способу її виконання не свідчить про її протиправність та не може бути підставою для скасування. Більше того, якщо існує декілька способів усунення виявлених у ході ревізії порушень, правом вибору певного конкретного способу відповідно до приписів статті 65 Господарського кодексу України наділений саме керівник підприємства. Разом з тим, вказана обставина не позбавляє підконтрольного об'єкта права звернутися до контролюючого органу з метою отримання певних роз'яснень.

13. Дії органу державного фінансового контролю щодо спонукання підконтрольного суб'єкта господарювання в судовому порядку виконати вимогу про зобов'язання до використання права на судовий захист для стягнення збитків є протиправними.

(Постанова Вищого адміністративного суду України від 18 жовтня 2017 р. у справі № 826/18962/14).

Державна фінансова інспекція в м. Києві звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Державного авіабудівного концерну «Антонов», в якому просила зобов'язати відповідача вчинити дії, а саме виконати п. 2 та п. 3 письмової вимоги фінансової інспекції від 03.07.2014 р. № 26-08-14-14/9020 про усунення порушень. Зазначена вимога передбачала, зокрема, що концерн має забезпечити стягнення коштів у сумі 9 072,00 грн., в тому числі стягнення їх з осіб, з вини яких допущено порушення, у порядку визначеному чинним законодавством. На адресу позивача відповідь від Державного авіабудівного концерну «Антонов» не надійшла, вимоги щодо усунення виявлених ревізією порушень концерном не виконано, що і стало підставою для звернення, в інтересах держави, до суду.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що законність вимоги Держфінінспекції встановлена судами, тому вона підлягає виконанню відповідачем.

Переглядаючи судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, з урахуванням доводів касаційної скарги, колегія суддів Вищого адміністративного суду України встановила, що у справі, яка розглядається, Державна фінансова інспекція в м. Києві пред'явила вимоги, які вказують на виявлені збитки, їхній розмір та їх стягнення. Зважаючи на те, що збитки стягуються у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю, правильність їх обчислення перевіряє суд, який розглядає цей позов.

Вищезазначені висновки відповідають правовій позиції, висловленій Верховним Судом України у постановках від 15 квітня 2014 року у справі № 21-40а14, від 13 травня 2014 року у справі № 21-89а14, від 18 вересня 2014 року у справі № 21-332а14, від 20 січня 2015 року у справі № 21-601а14, від 21 квітня 2015 року у справі № 21-96а15, від 26 травня 2015 року у справі № 21-330а15.

За таких обставин, дії Державної фінансової інспекції в м. Києві 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, що є підставою для відмови в задоволенні позову.

14. Дії органу державного фінансового контролю щодо зобов'язання суб'єкта господарювання державного сектору економіки надати інформацію за запитом не порушують права та інтересів суб'єкта господарювання, що можуть бути предметом судового захисту.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2018 р. у справі № 820/2600/17).

Публічне акціонерне товариство «Турбоатом» звернулося до суду з адміністративним позовом до Північно-східного офісу Держаудитслужби про визнання незаконними дій відповідача щодо зобов'язання позивача надати інформацію за запитом №20-05-25/4128 від 21.06.2017. В обґрунтування позовних вимог Товариство зазначило, що відповідач має право отримувати від нього інформацію шляхом надсилання та надання інформаційних запитів виключно в рамках контрольних заходів, як-то: державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування у формі ревізії, які на час отримання запити №20-05-25/4128 від 21.06.2017 не проводились, з огляду на що у Товариства були відсутні підстави для задоволення вказаного запиту.

Харківський окружний адміністративний суд постановою, залишеною без змін ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду, адміністративний позов задовольнив. При цьому суди виходили з того, що оскільки на час направлення Північно-східним офісом Держаудитслужби на адресу позивача запиту контрольні заходи у формі державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування щодо Товариства не здійснювались, то у відповідача були відсутні підстави вимагати від позивача надання відповідної інформації.

Розглядаючи касаційну скаргу Північно-східного офісу Держаудитслужби, Верховний Суд зазначив таке.

Пунктом 4 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 №1017 передбачено, що аудит ефективності проводиться шляхом аналізу, зокрема, даних інтерв'ювання, анкетування, опитування громадян і збирання інформації від юридичних осіб. При цьому, згідно з пунктом 11 статті 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» органу державного фінансового контролю надається право, зокрема, одержувати від державних органів та органів

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб - підприємців інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Аналіз наведених правових норм свідчить про те, що чинним законодавством за відповідачем закріплено право на одержання від підприємств інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання покладених на нього завдань.

Отже, діяльність посадових осіб контролюючого органу зі збору інформації у суб'єкта господарювання є лише службовою діяльністю таких осіб у ході здійснення державного фінансового контролю на виконання своїх посадових обов'язків із збирання інформації щодо дотримання вимог чинного законодавства під час здійснення господарських взаємовідносин суб'єктом контролю, яким у даному випадку є ПАТ «Укргідроенерго», а не позивач. Тому дії відповідача щодо зобов'язання позивача надати інформацію за запитом №20-05-25/4128 від 21.06.2017 жодним чином не порушують прав та інтересів суб'єкта господарювання, що можуть бути предметом судового захисту.

З урахуванням викладеного, колегія суддів вказала на необґрунтованість висновків судів попередніх інстанцій щодо наявності підстав для задоволення позову.

15. Орган державного фінансового контролю не має права на звернення до адміністративного суду з позовом до непідконтрольного суб'єкта господарювання.

(Постанова Великої Палати Верховного Суду від 3 липня 2019 р. у справі № 826/18840/15).

Держфінінспекція в Харківській області звернулася до суду з позовом до Державного підприємства «Державний науково-дослідний центр «Фотон», у якому просила стягнути з відповідача в дохід Державного бюджету України кошти в сумі 43 тис. 599 грн 45 коп.

В ході судового розгляду справи встановлено, що Держфінінспекція в Харківській області провела планову ревізію

фінансово-господарської діяльності Харківського національного університету радіоелектроніки за період з 01 січня 2012 року по 31 травня 2014 року, за результатами якої склала акт від 27 червня 2014 року № 032-11/14. Перевіркою було встановлено ряд порушень, зокрема, завищення фактичних витрат та, відповідно, вартості науково-дослідних робіт на загальну суму 43 тис. 599 грн 45 коп.

Закриваючи провадження в адміністративній справі, суд першої інстанції, з висновком якого погодився й апеляційний суд, керувався тим, що Державне підприємство «ДНДЦ «Фотон», до якого заявлено позовні вимоги, не є підконтрольною Держфінінспекції в Харківській області установою в розумінні положень Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Оскільки сума стягнення сформована в результаті перевірки фінансово-господарської діяльності Харківського національного університету радіоелектроніки, то цей спір належить розглядати не в порядку адміністративного, а в порядку господарського судочинства.

Велика Палата Верховного Суду визнала обґрунтованим цей висновок судів першої та апеляційної інстанцій з огляду на таке.

Позивачем у цій справі є Держфінінспекція в Харківській області як суб'єкт владних повноважень (у розумінні положень КАС України), правовий статус якого визначено Законом № 2939-ХІІ, згідно з яким їй надано право звертатися до суду з відповідним позовом про відшкодування збитків. При цьому здійснення органом державного фінансового контролю своїх повноважень (владних управлінських функцій) обумовлює виникнення правовідносин з підконтрольною установою (Харківським національним університетом радіоелектроніки), які мають публічно-правовий характер.

Однак спір у цій справі стосується вимоги Держфінінспекції в Харківській області стягнути з ДП «ДНДЦ «Фотон» завдані державному бюджету збитки, які виникли у зв'язку із завищенням останнім вартості науково-дослідних робіт під час виконання умов договорів, укладених між Харківським

національним університетом радіоелектроніки та ДП «ДНДЦ «Фотон».

Тобто суб'єкт владних повноважень заявив позовні вимоги до юридичної особи – Державного підприємства «ДНДЦ «Фотон», яке не є підконтрольною установою, владних управлінських функцій відносно якого Держфінінспекція в Харківській області не здійснює, а тому й права позивача на звернення до суду з цим адміністративним позовом до непідконтрольної їй установи, тобто до суб'єкта господарської діяльності про стягнення коштів (збитків), Закон № 2939-ХІІ також не передбачає.

Спір за позовом суб'єкта владних повноважень – Держфінінспекції в Харківській області про стягнення коштів, звернений до непідконтрольної установи, не має ознак публічно-правового характеру, а стосується господарсько-правових відносин між Харківським національним університетом радіоелектроніки та ДП «ДНДЦ «Фотон».

16. Орган державного фінансового контролю має право здійснювати такий контроль у сфері господарської діяльності суб'єкта господарювання державного сектору економіки, що не стосується використання бюджетних коштів.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 1 жовтня 2020 р. у справі № 814/627/18).

Публічне акціонерне товариство «Миколаївобленерго» звернулося з адміністративним позовом до Південного офісу Держаудитслужби, в якому просило визнати протиправною та скасувати вимогу відповідача «Про усунення порушень».

Рішенням Миколаївського окружного адміністративного суду у задоволенні позову відмовлено. Постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу АТ «Миколаївенерго» задоволено.

При цьому суд апеляційної інстанції виходив, зокрема, з того, що будівельні роботи за договорами підряду із ТОВ «Светолюкс-Електромонтаж», ДП «Житомирська механізована колона» та

ПрАТ «Київсільелектро», які було укладено на конкурентних засадах, шляхом проведення позивачем відкритих торгів на закупівлю робіт, здійснювались в рамках виконання позивачем інвестиційної програми 2016 року, джерелом фінансування якої були власні кошти Товариства, отримані ним від своєї господарської діяльності, а не державні (бюджетні) кошти. А відтак, судом апеляційної інстанції визначено головними критеріями, на відповідність яких він перевіряв оскаржувані вимоги відповідача, чи здійснювались позивачем виплати в межах тих сум, які обумовлені укладеними з цими контрагентами договорами і чи були встановлені перевитрати коштів за цими договорами, а також чи були необхідними та виправданими оплачені роботи, які не обумовлені кошторисами договорів.

У відзиві на касаційну скаргу АТ «Миколаївобленерго» просило рішення прийняте судом апеляційної інстанцій залишити без змін, і вказувало, що відповідач перевищив свої повноваження, надані йому відповідно до законодавства, здійснивши державний фінансовий контроль у сфері господарської діяльності позивача, що не стосується використання бюджетних коштів. Оскільки праворідносини між Замовником та Підрядниками, які виникли на підставі цивільних договорів, укладених, зокрема, на підставі норм статей 837, 843, 844 та 845 Цивільного кодексу України і виконувалися без залучення бюджетних коштів чи коштів державних кредитів, то це є підставою для сторін вільно на власний розсуд визначити об'єм робіт, що підлягають виконанню та їх вартість

Верховний Суд не погодився із висновками суду апеляційної інстанції і відхилив наведені доводи АТ «Миколаївенерго». Натомість Верховний Суд зазначив, що АТ «Миколаївенерго» є суб'єктом господарювання державного сектору економіки, частка держави у статутному капіталі якого перевищує п'ятдесят відсотків, а відтак позивач є підконтрольною установою органам державного фінансового контролю, до головних завдань якого віднесено контроль за ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у цих суб'єктах.

17. Прокурор може представляти інтереси держави в суді у виключних випадках, які прямо передбачені законом. Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності, який є однією з засад правосуддя (п. 3 ч. 2 ст. 129 Конституції України).

Участь прокурора в судовому процесі можлива за умови, крім іншого, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме має бути доведено нездійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах суб'єктом влади, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтверджено відсутність такого органу (ч.ч. 3, 4 ст. 53 ГПК України, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 7 грудня 2018 р. у справі № 924/1256/17).

У грудні 2017 року заступник прокурора Хмельницької області в інтересах держави звернувся до господарського суду Хмельницької області з позовом до ПАТ «Хмельницькобленерго» про визнання недійсним рішення тендерного комітету ПАТ «Хмельницькобленерго», оформленого протоколом розгляду тендерних пропозицій №ТЕ-130/1-Р, про визнання переможцем відкритих торгів ТОВ «Еліз», та про визнання недійсним договору поставки від 04.09.2017 р. № ТЕ-130, укладеного між ПАТ «Хмельницькобленерго» та ТОВ «Еліз».

Рішенням господарського суду Хмельницької області позов задоволено. Рішення місцевого суду мотивовано, зокрема, наявністю підстав для здійснення представництва прокурором інтересів держави в суді без зазначення органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, оскільки у Державної аудиторської служби України, як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, а також і у інших державних органів відсутні повноваження щодо звернення до

господарського суду із позовами про визнання недійсними рішень тендерного комітету, договорів про закупівлю робіт за державні кошти.

Постановою Рівненського апеляційного господарського суду від 24.07.2018, залишеною без змін Верховним Судом у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду, скасовано рішення господарського суду Хмельницької області від 26.02.2018 та прийнято нове рішення, яким відмовлено заступнику прокурора Хмельницької області у задоволенні позову.

В обґрунтування такого рішення зазначено, що виключними випадками, за яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення інтересів держави. При цьому, в кожному конкретному випадку прокурор при зверненні до суду з позовом повинен довести існування обставин порушення або загрози порушення інтересів держави.

В контексті зазначеного судам слід враховувати, окрім іншого, рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 №3-рп/99. Наведене Конституційним Судом України розуміння поняття «інтереси держави» має самостійне значення і може застосовуватися для тлумачення цього ж поняття, вжитого у ст. 131-1 Конституції України та ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Крім того, Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності (рішення у справі «Ф.В. проти Франції» (F.W. v. France) від 31.03.2005, заява № 61517/00, п. 27).

Європейський Суд з прав людини також звертав увагу на категорії справ, де підтримка прокурора не порушує справедливого балансу. Так, у справі «Менчинська проти Російської Федерації» (рішення від 15.01.2009, заява № 42454/02, п. 35) Європейський Суд з прав людини висловив таку думку (неофіційний переклад): «сторонами цивільного провадження виступають позивач і відповідач, яким надаються рівні права, в тому числі право на юридичну допомогу. Підтримка, що надається прокуратурою однієї зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, наприклад, при захисті інтересів незахищених категорій громадян (дітей, осіб з обмеженими можливостями та інших категорій), які, ймовірно, не в змозі самотійно захищати свої інтереси, або в тих випадках, коли відповідним правопорушенням зачіпаються інтереси великого числа громадян, або у випадках, коли потрібно захистити інтереси держави».

Водночас, Європейський Суд з прав людини уникає абстрактного підходу до розгляду питання про участь прокурора у цивільному провадженні. Розглядаючи кожен випадок окремо суд вирішує наскільки участь прокурора у розгляді справи відповідає принципу рівноправності сторін.

У рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27.05.2003 № 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» щодо функцій органів прокуратури, які не відносяться до сфери кримінального права, передбачено важливість забезпечити, щоб повноваження і функції прокурорів обмежувалися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішення загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему відправлення кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розміщені та ефективні органи.

З огляду на викладене, з урахуванням ролі прокуратури у демократичному суспільстві та необхідності дотримання справедливого балансу у питанні рівноправності сторін судового провадження, зміст п. 3 ч. 1 ст.131-1 Конституції України щодо

підстав представництва прокурора інтересів держави в судах не може тлумачитися розширено.

Відтак, прокурор може представляти інтереси держави в суді у виключних випадках, які прямо передбачені законом. Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді не відповідає принципу змагальності, який є однією з засад правосуддя (п. 3 ч. 2 ст. 129 Конституції України).

Як встановлено попередніми судовими інстанціями, заступник прокурора Хмельницької області обґрунтував наявність порушення інтересів держави положеннями ст. ст. 17, 27 Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки ТОВ «Еліз» притягувалося до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів).

Водночас, прокурор у позові наголосив на тому, що у даних правовідносинах відсутній орган, наділений повноваженнями щодо звернення до господарського суду за захистом інтересів держави, що вказує на наявність підстав для представництва інтересів держави прокурором, в якості позивача з підстав загрози порушень економічних інтересів держави, внаслідок укладення незаконного правочину, завдання шкоди стабільності роботи енергосистеми у вигляді незаконних витрат коштів.

Дослідивши наявні у справі докази, доводи та заперечення сторін, надавши їм належну оцінку, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що обставини, на які послався прокурор при зверненні до суду, не свідчать про порушення інтересів держави, в розумінні приписів наведених вище правових норм, відтак, відсутні підстави вважати, що позов прокурора у цій справі має на меті захист інтересів держави.

Крім того, за результатами дослідження матеріалів справи апеляційним судом було встановлено, що звертаючись з позовом до суду, заступник прокурора Хмельницької області, в порушення норм законодавства, не визначив орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах,

а також не довів суду, що даний орган (органи) не здійснює або неналежним чином здійснює свої повноваження щодо захисту інтересів держави. Відсутність такого органу також підтверджена не була.

Водночас, апеляційним судом було враховано, що ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено органи, які здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель, а саме: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

18. За наявності визначених законом підстав прокурор має право подати позов в інтересах держави в особі державного господарського об'єднання, що здійснює повноваження з управління об'єктами державної власності.

(Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 8 травня 2018 р. у справі № 918/376/17).

Заступник військового прокурора Рівненського гарнізону в інтересах держави в особі Державного концерну «Укроборонпром» звернувся до господарського суду Рівненської області з позовом до Головного територіального управління юстиції у Рівненській області та Державного підприємства «СЕТАМ» про визнання недійсними результатів електронних торгів арештованим майном.

Ухвалою господарського суду Рівненської області позов залишено без розгляду на підставі пункту 1 частини 1 статті 81 Господарського процесуального кодексу України. Ухвала мотивована тим, що ДК «Укроборонпром» не віднесено ні до центральних органів виконавчої влади, ні до структури апарату центральних органів виконавчої влади; позов заявлений прокурором в інтересах державної компанії, що не допускається відповідно до абзацу 3 частини 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Постановою Рівненського апеляційного господарського суду (яка залишена без змін Верховним Судом) ухвалу господарського суду Рівненської області скасовано, справу скеровано до

місцевого господарського суду для розгляду. При цьому апеляційний господарський суд виходив з того, що Державний концерн «Укроборонпром» є одним із спеціальних суб'єктів, якому Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» делеговані владні повноваження; інтереси Держави Україна полягають у розвитку оборонно-промислового комплексу України, одним із спеціальних суб'єктів якого є Державний концерн «Укроборонпром», до компетенції якого віднесені повноваження, надані Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі». Хоча Державний концерн «Укроборонпром» не має статусу державного органу, зазначене не виключає процесуальної можливості органів прокуратури подавати позов (заяву) в його інтересах до суду, а також не перешкоджає розгляду справи по суті. Пред'явлення зазначеного позову прокурором в інтересах держави в особі Державного концерну «Укроборонпром» викликано саме захистом інтересів держави у суді, оскільки Державним концерном «Укроборонпром» як уповноваженим органом з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі не вжито заходів щодо оскарження у суді результатів аукціону, визнання недійсним укладеного на його підставі договору купівлі-продажу будівлі корпусу №12 від 24.10.2012 та повернення майна у державну власність до часу звернення з даною заявою.

Наукове видання

**ВІТВИЦЬКИЙ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ,
ЗАХАРЧЕНКО АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ,
БОБКОВА АНТОНІНА ГРИГОРІЇВНА**

ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ВІД ПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

НАУКОВИЙ НАРИС

*Підготовлено до друку ВД «Дакор»
Друкується в авторській редакції*

Підписано до друку 04.03.2021. Гарнітура BookmanC. Формат 60×84 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум.-друк. арк. 4,95. Обкл.-вид. арк. 4,60. Наклад 300 прим.



ТОВ «ВД «Дакор»
Свід. ДК № 4349 від 05.07.2012
☎ (044) 461-85-06; ✉ vd_dakor@ukr.net 🌐 www.dakor.kiev.ua
📍 04655, м. Київ, просп. Степана Бандери, 20А