

<https://doi.org/10.26565/2524-2547-2026-73-16>
УДК [336.1:330.341.2]:35.072.6

Андрій Володимирович Хмельков

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, Харків, 61022, Україна
khmelkov@karazin.ua
<https://orcid.org/0000-0001-5470-604X>

ЕРОЗІЯ СУВЕРЕННОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті здійснено аналіз державного фінансового контролю як інституційної категорії та його тестуванню на суверенність у сучасних умовах. Автор підкреслює суспільну значущість цієї сфери та наголошує, що її сутність і функціональний зміст залишаються предметом безперервного теоретичного осмислення. Метою роботи визначено перевірку державного фінансового контролю на здатність зберігати суверенність, а завданнями – дослідження прикладів та заходів контрольованого використання публічних фінансів і ресурсів. Об'єктом виступає практика здійснення державного фінансового контролю, а предметом – прояви та процес втрати суверенності в цій сфері. Автор звертається до конституційних норм, міжнародних актів ООН, зокрема Хартії економічних прав і обов'язків держав, які закріплюють принципи економічного суверенітету. Це створює підґрунтя для висновку, що державний фінансовий контроль повинен залишатися суверенним.

Особливу увагу приділено основам фінансової співпраці з Угоди про асоціацію та інструменту Ukraine Facility. Проведений контент-аналіз положень Угоди про асоціацію та Рамкової угоди показав, що йдеться не лише про фінансову допомогу, а й про поступки у сфері фактичної суверенності, зокрема у питаннях фінансового контролю. Автор наголошує: сторони погодилися на ерозію суверенності задля досягнення фінансових цілей.

У дослідженні розглянуто зміни у практиці суб'єктів державного фінансового контролю – уряду та парламенту – які виникли через необхідність виконання умов Ukraine Facility. На основі проведеного аналізу встановлено, що Україна виконує вимоги ЄС щодо контрольованого використання коштів у спосіб, при якому ерозія суверенності може розглядатися як факт у фінансовій практиці.

Для глибшого розуміння автор звертається до історичних прецедентів, зокрема до досвіду Адміністрації Оттоманського державного боргу (OPDA), яка стала прикладом втрати державного суверенітету через міжнародний фінансовий контроль. Паралелі з сучасною ситуацією дозволяють говорити про повторення історичних прецедентів, коли ведення військових дій та обмежені фінансові можливості держави створюють умови для втручання кредиторів у її суверенітет.

У підсумку підтверджено факт ерозії суверенності у сфері державного фінансового контролю, попри задекларовані конституційні норми та принципи економічного суверенітету. Автор робить висновок, що існує вірогідність повторення історичних фінансових прецедентів, але вже в нашій країні. Напрацювання ЄС з основ фінансової співпраці зумовлюють прагнення навчатися та переймати досвід, передусім у питаннях захисту власних фінансових інтересів через розгортання тотального контролю за використанням наданих коштів із залученням усіх інституцій – як власних, так і сторони за угодою.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, інститут фінансового контролю, публічні фінанси, OPDA, Ukraine Facility.

JEL Classification: H83; H39; O31.

Як цитувати: Хмельков, А. В. (2026). Ерозія суверенності державного фінансового контролю. *Соціальна економіка*, 73, 199–219. doi: <https://doi.org/10.26565/2524-2547-2026-73-16>

Вступ. Беручи до уваги суспільну значущість державного фінансового контролю як інституційної категорії, його сутність та функціональний зміст залишаються предметом безперервного теоретичного осмислення. Така дослідницька активність сприяє фор-

муванню нових наукових підходів задля належного реагування на виклики з практики публічних фінансів, публічних ресурсів.

Сучасні спостереження за сферою державного фінансового контролю, вплинули на формування дослідницької мети, яку

можна визначити як – тест державного фінансового контролю на суверенність.

Завданнями, відповідно до поставленої мети, є: дослідження прикладів та заходів з контрольованого використання публічних фінансів, публічних ресурсів.

Об'єктом дослідження є практика здійснення державного фінансового контролю, а предметом дослідження – прояви та процес втрати суверенності в цій сфері.

Огляд літератури. Доцільно розпочати з новітніх публікацій, які висвітлюють кредитну політику ЄС стосовно України в умовах сьогодення, зокрема: Gálík, Zoltán досліджує як військовий стан змусив Європейський Союз оперативно мобілізувати значні фінансові ресурси, надавши Україні масштабну підтримку у формі кредитів і грантів, що забезпечило стабільність її державних інституцій. Такий рівень солідарності засвідчує здатність ЄС діяти як політичний союз у кризових умовах. Надану допомогу пропонується розглядати як стратегічну інвестицію в європейську безпеку та підтримання нормативного порядку.

Продовжимо огляд джерел, вже за проблематикою з предметної сфери, зокрема: щодо прикладів з процесів втрати суверенності, наприклад D. Blaisdell (2019) та F. S. Nitti (1922) першими інтерпретували OPDA¹ як гібридний інститут міжнародного управління, що поєднував риси фінансового протекторату та паралельної адміністрації в управлінні публічними фінансами суверенної країни та який мав наслідок у втраті в тій чи іншій мірі суверенітету: D. Blaisdell – акцентує на практично демонтажі фіскального апарату, тоді як F. S. Nitti – на теоретичній закономірності перетворення боргу на інструмент політичного контролю. В. Tunçsiper та Н. Abdioglu (2018) – сучасне дослідження національними авторами фінансових подій у минулому їх країни (грудень 1881 року), коли османи були змушені прийняти нові фінансові правила - в обмін на зменшення державного боргу було створено контрольовану європейськими країнами організацію – Адміністрацію державного боргу Османської імперії (OPDA) – для збору певних доходів. Це призвело до чіткого обмеження можливостей Османської імперії керувати розподілом своїх ресурсів. OPDA відіграла важливу роль у фінансових справах Османської імперії. Вона також була посередником між європейськими компаніями, які шукали інвестиційні можливості в Османській імперії. Піддані османських мусульман сплачува-

ли податки до OPDA та спостерігали, як їхні гроші переміщувалися до європейських столиць.

У контексті сучасних дискусій щодо суверенності фінансової діяльності доцільно звернутися до низки ключових досліджень, які формують інтелектуальне поле цієї проблематики. Вони дозволяють вибудувати цілісне бачення взаємодії політичного та фінансового суверенітету у глобальному й національному вимірах, а також окреслити виклики, що постають перед державами у сфері боргової політики та фінансової співпраці. Ці процеси проявляються як у внутрішньому врядуванні Євросоюзу, так і в національних фінансових системах окремих країн, зокрема України. Porak (2024) аналізує напруження між політичним суверенітетом та глобальною капіталістичною логікою в контексті європейської соціально-економічної стратегії, показуючи, як конкуренція та глобалізація змінюють роль держави. Steinbach (2023) розглядає концепцію «стратегічної автономії» Євросоюзу, акцентуючи на її правових та геоекономічних аспектах. Bradford (2020) у своїй монографії доводить, що Євросоюз залишається глобальним регулятором завдяки феномену «Брюссельського ефекту», який дозволяє йому формувати світові стандарти. Malušková (2023) досліджує реалізацію масштабних запозичень у рамках програми NGEU, що стало новим етапом у борговій політиці Євросоюзу. Важливим інструментом європейського врядування є умовність. Fasone і Simoncini (2024) показують її неоднозначне застосування у внутрішньому управлінні Євросоюзу, зокрема у фінансуванні та забезпеченні верховенства права, тоді як Becker (2025) пропонує типологію умовності як «жорсткого режиму м'якого управління». Ці дослідження підкреслюють, що умовність стала ключовим механізмом балансування між політичними цілями та фінансовою підтримкою країн-реципієнтів. У міжнародному вимірі Beridze (2022) аналізує роль міжнародних фінансових організацій, таких як МВФ, Світовий банк та Азійський банк розвитку, у стимулюванні економіки країн, що розвиваються. Автор наголошує на їхній важливості для фінансування інфраструктурних проєктів, але також звертає увагу на критику їхніх політик, які іноді ігнорують локальні фактори та створюють ризики боргової залежності. Українські дослідження концентруються на проблематиці публічних фінансів та управління державним боргом у кризових умовах. Молнар, Фуринець і Залуцька (2026) аналізують структурні перетворен-

1 OPDA - The Ottoman Public Debt Administration (Адміністрація державного боргу Османської імперії).

ня економіки України, а Malyshko (2021) окреслює сучасні тенденції функціонування публічних фінансів. Lupenko і Radionov (2021) пропонують напрями вдосконалення системи управління державними фінансами, зокрема адаптацію європейських практик. Radionov (2024) досліджує управління бюджетними видатками у воєнний час, акцентуючи на прозорості, ефективності та пріоритетності фінансування оборонних потреб. Makohon і Adamenko (2023) розглядають напрями фінансової стабілізації економіки в умовах воєнного стану. Petrukha та співавтори (2024) аналізують інституційні засади управління державним боргом, включаючи цифровізацію процесів та роль міжнародної фінансової допомоги. Петруха, Куцовський і Петруха (2024) формують теоретичний базис для типологізації державного боргу, тоді як Tkachenko та колеги (2025) простежують ретроспективу його управління від незалежності до сучасності, приділяючи особливу увагу викликам після 2022 року.

Завершимо огляд публікацій за об'єктом дослідження – пов'язані з практикою державного фінансового контролю – нами віднесено до аналізу дослідження самого Автора, у якому вибудовано аргументацію, сформовану на основі результатів попередньої наукової студії та співвіднесену з релевантними працями у відповідній предметно-об'єктній сфері (Хмельков, 2021; Khmelkov, 2019).

Методологія дослідження. Методологічну основу дослідження, як для об'єкта так і для предмета, становить комплекс загальнонаукових (метод дедукції; структурно-логічний метод; метод порівняльного аналізу) та спеціальних (метод контент-аналізу; історико-генетичний метод) методів, застосування яких забезпечує системність і наукову обґрунтованість аналітичного пошуку. Використання цих методів дає змогу простежити взаємозв'язок між фінансовими практиками минулого та сучасними тенденціями у публічних фінансах України та їх контрольованого використання. Що уможливіло подальше формування обґрунтованого уявлення про сучасні явища та процеси в об'єктно-предметній сфері дослідження.

Основні результати. Починаючи дослідження за його метою, нам потрібно з'ясувати що мається на увазі коли ми висловлюємося, що державний фінансовий контроль повинен суверенним. Відповідно, тільки після цього ми будемо у змозі перейти до вивчення питання стосовно втрати суверенності в цій сфері.

Конституційною нормою є те, що наша держава суверенна¹. При цьому, сфери які охоплює суверенітет не вказано. З аспектів суверенних питань, клопотання до Конституційного Суду України, від суб'єктів права на конституційне подання, також відсутні, на відміну від клопотань за іншими аспектами².

За таких обставин доречно звернутися до міжнародних актів, ухвалених Організацією Об'єднаних Націй. І в першу чергу до Хартії економічних прав і обов'язків держав – резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. У вказаному дороговказі з економічних прав і обов'язків держав, ми можемо переконатися³, що, серед іншого, закріплюються принципи економічного суверенітету держав.

Таким чином, завдяки вищевказаним документам, нами отримано достатньо підґрунтя для того, щоб ми продовжували вважати та наполягати на тому, що державний фінансовий контроль повинен бути суверенним.

Це, у свою чергу, порушує питання про те, як саме вищевказані принципи та норми співвідносяться з сучасною економічною та фінансовою практикою цієї держави.

Спробуємо знайти відповіді на поставлені питання.

1 «Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.» (Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B0%D1%80#Text> (дата звернення: 11.01.2026))

2 Суб'єкт права на конституційне подання - правління Пенсійного фонду України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень в аспекті соціальних питань. (Офіційне тлумачення положення статті 1 Конституції України, Рішення Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#n54> (дата звернення: 11.01.2026))

3 Хартія економічних прав і обов'язків держав, визначає: «Every State has the sovereign and inalienable right to choose its economic system as well as its political, social and cultural systems in accordance with the will of its people, without outside interference, coercion or threat in any form whatsoever.» що можна перекласти як «Кожна держава має суверенне й невід'ємне право обирати свою економічну систему, а також свої політичну, соціальну та культурну системи відповідно до волі свого народу, без будь-якого зовнішнього втручання, примусу чи загрози в будь-якій формі.» Крім цього, наступна стаття Хартії визначає: «Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty, including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities.» тобто за перекладом «Кожна держава має і повинна вільно здійснювати повний постійний суверенітет, включно з володінням, користуванням і розпорядженням усіма своїми багатствами, природними ресурсами та економічною діяльністю.» (United Nations General Assembly. (1974). Charter of Economic Rights and Duties of States: Chapter II — Economic rights and duties of states (Articles 1–2) (A/RES/3281 (XXIX)). United Nations. URL: https://digitallibrary.un.org/record/190150?utm_source=copilot.com&v=pdf (дата звернення: 11.01.2026))

З практики сьогодення, в межах цілей нашого дослідження, особливу увагу привертає інструмент Ukraine Facility. Розгортання цього фінансового інструменту має декілька етапів та певну хронологію на фінансовому просторі ЄС та України.

Хід дослідження потребує зробити необхідний відступ і розпочати з Угоди про асоціацію¹ де передбачені основи фінансової співпраці² між ЄС та Україною. Для цього здійснимо контент-аналіз цього акту.

Питання з суверенності фінансової діяльності, перш за все фінансового контролю, починаються вже до цих основ (викладених як у Змісті^{3:4} так і у Додатках⁵), через що їх

1 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026)

2 «ОСКІПЬКИ: (1) В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони-1, передбачені основи фінансової співпраці, зокрема у Статтях 453-459, включно з додатками XLIII та XLIV;». Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility. Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)

3 «Стаття 480, Додатки і протоколи, Додатки і протоколи до цієї Угоди є її невід'ємною частиною.» (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026)

4 «РОЗДІЛ VI: ФІНАНСОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО БОРЬБИ ІЗ ШАХРАЙСТВОМ*, Стаття 453 Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Така фінансова допомога сприятиме досягненню цілей цієї Угоди та надаватиметься відповідно до нижченаведених статей цієї Угоди. Стаття 454 Основні принципи фінансової допомоги передбачені у відповідних регламентах ЄС щодо фінансових інструментів. Стаття 455 Пріоритетні сфери надання фінансової допомоги ЄС, погоджені Сторонами, визначаються у відповідних індикативних програмах, що відображають погоджені пріоритети політики. Попередні обсяги допомоги, закріплені в цих індикативних програмах, враховують потреби України, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ. Стаття 456 З метою забезпечення оптимального використання наявних ресурсів Сторони докладають зусиль, щоб допомога ЄС використовувалася у тісному співробітництві та координації з іншими країнами-донорами, організаціями-донорами та міжнародними фінансовими інституціями й відповідно до міжнародних принципів надання ефективного допомоги. Стаття 457 Основні правові, адміністративні й технічні засади фінансової допомоги встановлюються у рамках відповідних угод між Сторонами. Стаття 458 Рада асоціації отримує інформацію про прогрес і застосування фінансової допомоги та її вплив на досягнення цілей цієї Угоди. Із цією метою компетентні органи Сторін на постійній та взаємній основі здійснюють відповідний моніторинг та оцінку інформації. Стаття 459 1. Сторони здійснюють допомогу згідно з принципами належного фінансового управління та співробітничать у сфері захисту фінансових інтересів України та ЄС, як це визначено в Додатку XLIII до цієї Угоди. Сторони вживають ефективних заходів з метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, inter alia шляхом взаємної адміністративної допомоги та спільної правової підтримки у сферах, охоплених цією Угодою. 2. Із цією метою Україна також поступово приводить національне законодавство у відповідність до положень, викладених у Додатку XLIV до цієї Угоди. 3. Додаток XLIII до цієї Угоди поширюється на будь-яку подальшу угоду чи фінансовий документ, що укладається між Сторонами, а також будь-який інший фінансовий документ ЄС, з яким Україна може бути пов'язана, без шкоди для будь-яких інших додаткових положень, які охоплюють аудит, перевірки на місцях, інспекції, контроль та заходи протидії шахрайству, inter alia такі, що здійснюються Управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) та Європейським судом аудиторів (ECA).» (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026))

5 «Визначення Для цілей Розділу VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством» цієї Угоди терміни та визначення матимуть наступне значення. «Порушення» – будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС, шляхом зниження чи втрати доходу з власних ресурсів, отриманих безпосередньо від імені ЄС, або шляхом виконання необґрунтованої статті витрат. «Шахрайство» – будь-які міжнародні дії чи бездіяльність що стосується: (а) використання чи надання неправдивих, неточних чи неповних звітів або документів, що призвело до розтрата або незаконного затримання коштів загального бюджету ЄС чи бюджетів, управління якими здійснюється ЄС або від його імені; (б) нерозкриття інформації, у результаті якого настає порушення конкретних зобов'язань, і яке мало такі самі наслідки; (с) використання вказаних коштів не за призначенням та в цілях, що відрізняються від тих, на які їх було виділено. «Активна корупція» – умисна дія будь-якої особи, яка безпосередньо чи через посередника обіцяє надати або надає будь-яку користь посадовій особі з метою забезпечення для себе чи третьої сторони вчинення посадовою особою дій чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС. «Пасивна корупція» – умисна дія посадової особи, яка безпосередньо чи через посередника вимагає чи отримує будь-яку користь для себе чи третьої сторони, або приймає обіцянку користі у обмін на дії чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС. «Конфлікт інтересів» – будь-яка ситуація, за якої у третьої сторони можуть виникнути або виникають обґрунтовані сумніви щодо спроможності посадових осіб діяти неупереджено і об'єктивно через сімейні обставини, емоційний стан, політичну чи національну приналежність, матеріальні інтереси або спільність будь-яких інтересів з оферентом, аплікатором чи бенефіціаром. «Надмірно сплачені кошти» – кошти, сплачені з порушенням норм з регулювання обігу коштів ЄС. Стаття 5 Аудити 1. Комісія та Європейський суд аудиторів перевіряють, чи всі витрати, пов'язані з використанням коштів ЄС, були здійснені законно та на регулярній основі, і чи належним було управління фінансами. Аудити здійснюються на підставі як взятих на себе зобов'язань, так і здійснених платежів. Вони стосуються документів,

Таблиця 1. Таблиця джерел і знахідок, що вказують на ймовірність несuverенності
Table 1. Table of Sources and Findings Indicating the Likelihood of Non-Sovereignty

Джерела/ Sources	Знахідки/ Findings
зі Змісту Угоди про асоціацію/ from the content of the Association Agreement*:	«... Сторони вживають ефективних заходів з метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією ..., inter alia шляхом взаємної адміністративної допомоги Додаток XLIII до цієї Угоди поширюється на будь-яку подальшу угоду чи фінансовий документ, що укладається між Сторонами, а також будь-який інший фінансовий документ ЄС, з яким Україна може бути пов'язана, без шкоди для будь-яких інших додаткових положень, які охоплюють аудит, перевірки на місцях, інспекції, контроль та заходи протидії шахрайству, inter alia такі, що здійснюються Управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) та Європейським судом аудиторів (ECA).» «... The Parties shall take effective measures to prevent and combat fraud, corruption ..., inter alia through mutual administrative assistance Annex XLIII to this Agreement shall apply to any subsequent agreement or financial instrument concluded between the Parties, as well as to any other EU financial instrument to which Ukraine may be linked, without prejudice to any other additional provisions covering audits, on-the-spot checks, inspections, controls and anti-fraud measures, inter alia those carried out by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Court of Auditors (ECA).»
з Додатку XLIII Угоди про асоціацію/ from Annex XLIII of the Association Agreement ² :	«Визначення Для цілей Розділу VI ... цієї Угоди терміни та визначення матимуть наступне значення... «Порушення» – будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС, ... «Шахрайство» – будь-які міжнародні дії чи бездіяльність що стосується: (а) використання чи надання неправдивих, неточних чи неповних звітів або документів, що призвело до розтрата або незаконного затримання коштів загального бюджету ЄС чи бюджетів, управління якими здійснюється ЄС ...; (b) нерозкриття інформації, у результаті якого настає порушення конкретних зобов'язань, і яке мало такі самі наслідки; (c) використання вказаних коштів не за призначенням та в цілях, що відрізняються від тих, на які їх було виділено. «Активна корупція» – умисна дія будь-якої особи ... у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС. «Пасивна корупція» – умисна дія посадової особи ... у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС.»; «Стаття 5»; «Стаття 6» «Definitions For the purposes of Section VI ... of this Agreement, the terms and definitions shall have the following meanings... 'Infringement' means any breach of the provisions of EU law, the Association Agreement or subsequent agreements or contracts resulting from acts or omissions by an economic operator which causes or is likely to cause damage to the general budget of the EU or to budgets managed by the EU, ... 'Fraud' means any international act or omission relating to: (a) the use or production of false, inaccurate or incomplete reports or documents, resulting in the misappropriation or unlawful retention of funds from the general budget of the EU or budgets managed by the EU ...; (b) the non-disclosure of information, resulting in a breach of specific obligations, and having the same consequences; (c) the use of such funds for purposes other than those for which they were allocated. 'Active corruption' means an intentional act by any person ... which causes or is likely to cause damage to the financial interests of the EU. 'Passive corruption' means an intentional act by a public official ... which causes or is likely to cause damage to the financial interests of the EU.'; 'Article 5'; 'Article 6'»

Джерело: складено автором за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами*

Source: compiled by the author according to the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*

* Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026).

та, у разі необхідності, здійснюються на місцях у приміщеннях будь-якої фізичної чи юридичної особи, що управляє або бере участь у використанні коштів ЄС. Аудити можуть здійснюватися до закриття рахунків за фінансовий рік, що перевіряється, та за період у п'ять років з дати сплати балансу. Інспектори Комісії або інші особи, уповноважені Комісією чи Європейським судом аудиторів, можуть здійснювати документарні перевірки чи перевірки на місцях і аудит у приміщеннях будь-якої фізичної чи юридичної особи, що управляє або бере участь у використанні коштів ЄС, та її субпідрядників в Україні. 2. Комісії та Європейському суду аудиторів надається відповідний доступ до об'єктів приміщень і документів та до усієї необхідної інформації з метою проведення такого аудиту,

доцільно навести та процитувати у виносках без скорочень, оскільки кожен елемент формулювання має значення для подальшого аналізу та висновків. Нами було зроблено такі знахідки у процитованих основах фінансової співпраці, які привернули увагу схожістю на несаможитність України у діях з питань фінансів та фінансового контролю, наведемо приклади у Таблиці 1.

На нашу думку, результати проведеного контент-аналізу положень фінансової співпраці в Угоді про асоціацію, угрупованні у Таблицю 1, можна інтерпретувати таким чином: – йдеться не про порушення юридичного суверенітету держави-отримувача фінансової допомоги, а про її добровільні, хоча й зумовлені необхідністю отримання цієї допомоги, поступки у сфері фактичної суверенності, передусім у питаннях фінансового контролю – тобто, закладається не тільки основи фінансової співпраці, закладається і ерозія суверенності у фінансовій практиці, зокрема державного фінансового контролю на подальшу співпрацю¹

включаючи також і в електронній формі. Про це право на доступ має бути поінформовано усі державні установи та ясно зазначено у контрактах, що укладені з метою імплементації інструментів, на які посилається ця Угода про асоціацію. 3. Зазначені вище перевірки та аудити можуть застосовуватись до усіх підрядників та їх субпідрядників, які прямо чи опосередковано отримали кошти ЄС. У процесі виконання своїх завдань, Європейський суд аудиторів та українські органи у сфері аудиту співпрацюють в дусі довіри, зберігаючи при цьому свою незалежність одне від одного. Стаття 6 Перевірки на місцях 1. В рамках Угоди про асоціацію на Європейське бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) покладаються повноваження щодо здійснення перевірок та інспекцій на місцях з метою захисту фінансових інтересів ЄС від шахрайства та інших порушень на території України відповідно до положень Регламенту Ради (Євратом, ЄС) № 2185/96 від 11 листопада 1996 року. При проведенні цих перевірок на місцях, посадові особи Європейське бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) в межах необхідності враховують норми законодавства України. 2. Європейське бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) готує та проводить перевірки та інспекції на місцях у тісному співробітництві з компетентними органами України у сфері протидії шахрайству. Органи влади України мають бути поінформовані про об'єкт, мету та правові підстави перевірок та інспекцій, щоб вони могли надати все необхідне сприяння. З цією метою посадові особи компетентних органів України можуть приймати участь у перевірках та інспекціях на місцях. 3. Перевірки та інспекції на місцях можуть проводитись Європейським бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) спільно з вказаними органами влади України, у випадку, якщо останні висловлюють зацікавленість у цьому. 4. У разі, якщо отримувачі коштів ЄС перешкоджають проведенню перевірок та інспекцій на місцях, органи влади України на основі національних правових норм надають інспекторам Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) таку допомогу, яка їм може бути необхідна для виконання своїх обов'язків щодо проведення перевірки або інспекції на місцях.» (Додаток XLIII до Глави VI. Додатки до Розділу VI: Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#n32 (дата звернення: 20.01.2026)).

1 У підґрунті висновку, щодо застосування визна-

Inter alia, зауважимо на деякі аспекти у Таблиці 1, пов'язані з термінами та визначеннями, зокрема те, що хоча така інституція, як Європейське бюро з боротьби з шахрайством (OLAF), не є інституцією державного фінансового контролю — на відміну від Європейського суду аудиторів (ЕСА) — може скластися враження, що звернення до таких питань є недоцільним. Однак, в першу чергу, з причин того, чим є «Порушення» та «Шахрайство» в цьому документі, то це в тій чи іншій мірі належить до предметно-об'єктної сфери державного фінансового контролю. А в другу чергу – Уряд уповноважив² Державну аудиторську службу здійснювати функції Служби координації боротьби із шахрайством і організувати взаємодію з Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF). Тобто, ми спостерігаємо факт того, що орган державного фінансового контролю розширив свою предметно-об'єктну сферу контролю – додавши питання які притаманні інституції боротьби з шахрайством.

Останнім аспектом на який слід звернути увагу в Угоді про асоціацію – «Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС³». Саме одним з таких інструментів є Ukraine Facility, відповідно, повертаємося у нашому дослідженні до нього.

Регламентом щодо Ukraine Facility⁴ було започатковано інструмент Ukraine Facility.

чених підходів на майбутнє, то на це прямо вказує (та відповідно посилаємося на це): «... Додаток XLIII до цієї Угоди поширюється на будь-яку подальшу угоду чи фінансовий документ, що укладається між Сторонами, а також будь-який інший фінансовий документ ЄС, з яким Україна може бути пов'язана, ...». (Стаття 459. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026)).

2 Примітка: затверджено повноваження за цим питанням та відповідний Механізм взаємодії. (Постанова КМУ від 06.09.2024 № 1031 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 і від 25 жовтня 2017 р. № 1110». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2024-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026)).

3 Стаття 453. (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026)).

4 Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. (2024). Official Journal of the European Union, L 2024/792. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng> (дата звернення: 20.01.2026)).

Згідно вимогами цього акту, Україна повинна підготувати кроки та дії для досягнення цілей Ukraine Facility, тобто – Ukraine Plan¹. Який повинен слугувати орієнтиром для спрямування підтримки тощо.

Україна підготувала Ukraine Plan^{2;3;4} та подала до Європейської комісії⁵.

Ukraine Plan передбачає реформування управління державними фінансами, зокрема удосконалення систем аудиту та фінансового контролю країни в такий спосіб, щоб Державна аудиторська служба мала засоби для захисту фінансових інтересів ЄС⁶. Про захист фінансових інтересів країни не йдеться мова.

Імплементативне рішення Ради⁷, затвердила оцінку Ukraine Plan та визначила загальний максимальний фінансовий внесок у розмірі десятків мільярдів євро як безповоротну фінансову підтримку та як кредитну підтримку (in grants and loans).

Після пройдених вищевказаних кроків, Європейська комісія отримала достатні підстави укласти з Україною рамкову угоду («the Framework Agreement»), яка визначає конкретні домовленості щодо управління,

контролю, нагляду, моніторингу, оцінки, звітності та аудиту коштів. А також запобігання, виявлення, розслідування та виправлення порушень, шахрайства, корупції або будь-якої іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси ЄС, та конфліктів інтересів, включаючи ефективне розслідування та переслідування правопорушень, що впливають на кошти, надані в рамках Ukraine Facility⁸.

Спостерігаємо, що Регламентом щодо Ukraine Facility продовжується застосування напрацювань з Угоди про асоціацію, стосовно фінансової співпраці з державою-отримувачем фінансової допомоги, які також тиражуються на майбутні «the Framework Agreement».

Саме такою «the Framework Agreement» і є укладена Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility⁹, ратифікована Законом України¹⁰ (далі – Ukraine Facility).

Україна, представлена Урядом України та Європейська Комісія, від імені Європейського Союзу.

Ukraine Facility започатковано для покриття дефіциту фінансування України, задоволення потреб у відновленні, реконструкції та модернізації з одночасною підтримкою зусиль України у сфері реалізації реформ на шляху до вступу до Союзу¹¹.

1 Regulation (EU) 2024/792, 2024, Chapter III, Pillar I. (Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. (2024). Official Journal of the European Union, L 2024/792. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng> (дата звернення: 20.01.2026)).

2 Постанова КМУ від 15.11.2024 № 1318 «Деякі питання реалізації інструменту Ukraine Facility» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1318-2024-p#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

3 Ministry of Economy of Ukraine. (n.d.). Ukraine Plan. URL : <https://me.gov.ua/view/444634c4-aa4f-4bc7-8f8c-58247fbbe29e> (дата звернення: 20.01.2026).

4 Ministry of Economy of Ukraine. (2024). Plan for Ukraine Facility [PDF]. URL : <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua> (дата звернення: 19.01.2026).

5 Розпорядження КМУ від 18.03.2024 № 244-р «Про схвалення Плану України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-p#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

6 У Plan Ukraine Facility (Ministry of Economy of Ukraine, 2024), у розділі 2, реформі 5 зазначено – «Опис реформи: Прийняття та набрання чинності змін до постанов Кабінету Міністрів чи інших законодавчих актів з питань державного фінансового контролю, які стосуватимуться, зокрема, таких напрямів: - надання можливості Державній аудиторській службі забезпечити, що відомство має засоби для захисту фінансових інтересів ЄС, зокрема щодо коштів, що використовуються в рамках Компоненту I Плану України, із застосуванням міжнародних стандартів аудиту; ...». URL : <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

7 Council of the European Union. (2024, May 14). Ukraine plan: Council greenlights regular payments under the Ukraine Facility. URL : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/ukraine-plan-council-greenlights-regular-payments-under-the-ukraine-facility/> (дата звернення: 20.01.2026).

8 European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/792 establishing the Ukraine Facility (Article 9: Framework Agreement). URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng> (дата звернення: 20.01.2026).

9 «Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026).

10 Закон України «Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility» від 6 червня 2024 р. № 3786-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3786-20#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

11 «(2) Регламентом Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2024/792 від 29 лютого 2024 року (далі - Регламент щодо Ukraine Facility)(Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2024/792 від 29 лютого 2024 року про встановлення Ukraine Facility, ОВ L. 2024/792, 29.02.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>), було започатковано інструмент Ukraine Facility (далі - Ukraine Facility) для покриття дефіциту фінансування України, задоволення потреб у відновленні, реконструкції та модернізації з одночасною підтримкою зусиль України у сфері реалізації реформ на шляху до вступу до Союзу;». («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Со-

Обсяг фінансування Ukraine Facility – максимальний фінансовий внесок у розмірі 52700000000 євро як безповоротну фінансову підтримку та загальний орієнтовний фінансовий внесок у розмірі 27000000000 євро як кредитну підтримку¹.

Кошти надходять до загального фонду державного бюджету України^{2,3,4}.

Ukraine Facility визначає правила фінансової співпраці між ЄС та Україною та встановлює механізми управління й аудиту використання коштів та процедури захис-

ую для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).

1 «(5) Згідно зі Статтею 19 Регламенту щодо Ukraine Facility, Рада, Імплементативним рішенням Ради ЄС від 14 травня 2024 року про затвердження оцінки Плану (далі - Імплементативне рішення Ради), затвердила оцінку Плану та визначила загальний максимальний фінансовий внесок у розмірі 52700000000 євро як безповоротну фінансову підтримку з прив'язкою до задовільної реалізації відповідних якісних і кількісних заходів, визначених для цілей виконання Плану. Крім того, Рада також затвердила в Імплементативному рішенні Ради загальний орієнтовний фінансовий внесок у розмірі 27000000000 євро як кредитну підтримку з прив'язкою до задовільної реалізації відповідних якісних і кількісних заходів, визначених для цілей виконання Плану;» («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).

2 Станом на час підготовки цього дослідження Міністерство фінансів оприлюднило дані за 2024 та 2025 роки стосовно надходжень державного бюджету та до загального фонду державного бюджету коштів Ukraine Facility на загальну суму 23,2 млрд євро (що у гривневому еквіваленті дорівнює 1044,7 млрд гривень).

3 У Інформації у розділі «Дефіцит бюджету та державний борг» зазначається – «... Загалом у 2024 році в межах та прогнозованого фінансовою підтримкою з боку ЄС. Інструменту Ukraine Facility прямого бюджетного фінансування до загального фонду державного бюджету надійшло 13,1 млрд євро (що у гривневому еквіваленті дорівнює 567,8 млрд гривень). ...». (Міністерство фінансів України. (2024). Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2024 рік. URL : https://mof.gov.ua/storage/files/Інформація_щодо_викон_ДБУ_за_2024_рік.pdf (дата звернення: 11.01.2026)).

4 У Інформації у розділі «Дефіцит бюджету та державний борг» зазначається – «... Продовжується співпраця з ЄС щодо впровадження реформ в рамках інструменту Ukraine Facility. Успішне виконання структурних маяків, визначених Планом України до кінця відповідних періодів, дозволило отримувати чергові транші пільгового запозичення до загального фонду державного бюджету на загальну суму 476,9 млрд грн (10,1 млрд євро).

Отримані кошти спрямовувалися на здійснення першочергових соціальних та гуманітарних видатків державного бюджету. ...». (Міністерство фінансів України. (2025). Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2025 рік. URL : https://mof.gov.ua/uk/budget_of_2025-770 (дата звернення: 11.01.2026)).

ту фінансових інтересів ЄС, включно із запобіганням і реагуванням на шахрайство, корупцію, конфлікти інтересів та інші порушення⁵.

Знов ми стикаємося з підкресленням щодо захисту фінансових інтересів виключно ЄС без згадування інтересів держави-отримувача фінансової допомоги. Далі за змістом, Ukraine Facility навіть міститься окремий розділ та додаток, присвячені захисту фінансових інтересів Союзу. Положення вказаних частин тільки посилює впевненість про ерозію суверенності у фінансовій практиці, зокрема державного фінансового контролю в Україні, процитуємо (у Таблиці 2) ті норми з них, які, на нашу думку, є підґрунтям нашої впевненості:

Проміжним результатом дослідження став контент-аналіз норм зазначених вище регуляторних актів Союзу, пов'язаних, зокрема, і з Ukraine Facility, щодо держави-отримувача фінансової допомоги, а також їх угруповання у Таблицю 2. На підґрунті чого і зазначимо про те, що – враховуючи, той факт що всі угоди підписані сторонами та за ними йде фінансування, відповідно мова вже йде не про «закладається не тільки основи фінансової співпраці, закладається і ерозія суверенності у фінансовій практиці, зокрема державного фінансового контролю на подальшу співпрацю»⁶, мова йде про той факт, що сторони погодилися на ерозію суверенності у фінансовій практиці, задля досягнення власних фінансових цілей.

Розглянувши ініціативи Союзу стосовно фінансової співпраці, як сторони яка надає фінансову допомогу, потрібно розглянути кроки які були зроблені другою стороною за угодами, яка є державою-отримувачем фінансової допомоги. При цьому, наша увага зосередить-

5 Стаття 2 Предмет і сфера застосування Угоди – «1. Ця Угода встановлює принципи фінансової співпраці між Європейським Союзом та Україною згідно з Регламентом щодо Ukraine Facility, за винятком перехідного фінансування. У ній визначаються спеціальні механізми: - управління, контролю, нагляду, моніторингу, оцінювання, звітування та аудиту коштів згідно з інструментом Ukraine Facility; а також - запобігання, виявлення, усунення та повідомлення про незаконні дії, шахрайство, корупцію та іншу незаконну діяльність, що впливає на фінансові інтереси Союзу, включаючи конфлікти інтересів, а також для забезпечення ефективного розслідування та притягнення до відповідальності компетентними органами ЄС та/або національними органами.». («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).

6 Примітка: відповідний матеріал наведено у частині, присвяченій результатам контент-аналізу Угоди про асоціацію. Самоцитовання використано для забезпечення цілісності логіки викладу дослідження.

Таблиця 2. Таблиця джерел і норм, що вказують на ймовірність ерозії суверенності
Table 2. Table of Sources and Normative References Indicating Potential Sovereignty Erosion

Джерела/ Sources	Норми/Normative References
Розділ III. Стаття 6/ Section III. Article 6 ^{3*} :	<p>«11. Координатор⁴ повинен забезпечити Комісії і OLAF, ECA, Аудиторській раді та EPPO вільне здійснення їхніх прав та повний доступ для здійснення їхніх повноважень. У випадку OLAF такі права, між іншим, включають право проводити адміністративні розслідування, у тому числі виїзні перевірки та інспекції, у межах його мандату, а у випадку EPPO - права згідно із відповідними угодами про взаємну правову допомогу у кримінальних справах.»</p> <p>«11. The Coordinator shall ensure that the Commission, OLAF, the ECA, the Audit Board and the ERRO are able to exercise their rights freely and have full access to carry out their duties. In the case of OLAF, such rights include, inter alia, the right to conduct administrative investigations, including on-the-spot checks and inspections, within the scope of its mandate, and in the case of the EPPO, the rights provided for in the relevant agreements on mutual legal assistance in criminal matters.»</p>
Розділ III. Стаття 7/ Section III. Article 7 ^{5*} :	<p>«2. Комісія або її представники повинні спочатку провести аудит системи управління та контролю України згідно з міжнародно визнаними стандартами. Звіт про результати аудиту повинен містити рекомендації Україні щодо вдосконалення її системи управління та контролю і може бути переданий OLAF, ECA та Аудиторській раді, які здійснюватимуть моніторинг виконання рекомендацій Україні щодо вдосконалення її системи управління та контролю. 3. Комісія повинна мати достатню впевненість у тому, що система управління та контролю в Україні відповідає ключовим вимогам, викладеним у додатку С. Комісія може вимагати додаткову інформацію, а також мати право в будь-який час проводити верифікації, аудити або виїзні перевірки системи управління та контролю України згідно з міжнародно визнаними стандартами. У разі необхідності, Комісія може залучати незалежних зовнішніх експертів або зовнішні аудиторські фірми. Відповідний звіт може бути наданий Аудиторській раді повністю або частково та може містити рекомендації для України щодо вдосконалення її системи управління та контролю, а також надавати висновок щодо законності та відповідності базисних операцій і визначати фінансовий вплив будь-якого можливого неналежного управління коштами.»; 4. Україна повинна надати Комісії повний опис наявної системи управління та контролю до подання першого запиту на виплати. Україна повинна забезпечити Комісії або її представникам доступ до всіх установ і документів, необхідних для проведення аудиту, верифікації та виїзних перевірок. 5. У рамках цього зобов'язання Україна повинна: а. створити більш ефективні та дієві системи контролю згідно з додатком С до цієї Угоди, із застосуванням міжнародно-визнаних принципів внутрішнього контролю; ... d. створити належні механізми та вжити заходів для ефективного запобігання, виявлення та усунення незаконних дій, шахрайства, корупції та іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси Союзу, включаючи конфлікти інтересів, а також для посилення боротьби проти відмивання грошей, організованої злочинності, неналежного використання державних коштів, фінансування тероризму, уникнення від сплати податків, податкового шахрайства та ухилення від сплати податків, іншої незаконної діяльності, що впливає на кошти, які надаються в рамках Ukraine Facility, одночасно створюючи механізми та вживаючи заходів для підтримки зусиль з деолігархізації; е. вживати належних заходів для розслідування та притягнення до відповідальності за кримінальні правопорушення, що впливають на фінансові інтереси Союзу; ... і. забезпечити, щоб компетентні органи України повідомляли EPPO, відповідно до Статті 9(3) цієї Угоди про будь-яку злочинну поведінку, яка може підпадати під її компетенцію, і вживати належних заходів для невідкладного опрацювання запитів про взаємну правову допомогу EPPO та компетентних органів держав-членів, які діють у межах їхніх відповідних повноважень, стосовно кримінальних правопорушень, які впливають на кошти в рамках інструменту Ukraine Facility; j. збирати та забезпечувати прямий доступ для Комісії, OLAF, Аудиторської ради, ECA та EPPO, які діють у межах їхніх відповідних повноважень, до таких стандартизованих категорій даних у єдиній електронній базі даних, що постійно - принаймні кожні три місяці - оновлюється, у машинозчитуваному форматі на вебсторінці в порядку за загальною сумою отриманих коштів, у відповідності з принципами ЄС щодо захисту даних і відповідних правил щодо захисту даних згідно зі Статтями 15 та 16 цієї Угоди: і. найменування реципієнта коштів для реалізації заходів Плану; ii. найменування підрядника та субпідрядника, якщо реципієнт коштів є публічним замовником згідно з правом Союзу або національним правом у сфері публічних закупівель; iii. імена, прізвища та дати народження бенефіціарних власників реципієнта коштів, підрядника або субпідрядника, як визначено у Статті 3(6) Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 від 20 травня 2015 року; iv. перелік будь-яких заходів з реалізації заходів Плану із загальною сумою публічного фінансування таких заходів, а також органу влади України, відповідального за забезпечення реалізації; ...»</p> <p>«2. The Commission or its representatives shall first carry out an audit of Ukraine's management and control system in accordance with internationally recognised standards. The audit report shall contain recommendations to Ukraine on improving its management and control system and may be forwarded to OLAF, the ECA and the Audit Board, which shall monitor the implementation of the recommendations to Ukraine on improving its management and control system.</p>

	<p>3. The Commission must have reasonable assurance that Ukraine's management and control system meets the key requirements set out in Annex C. The Commission may request additional information and shall have the right at any time to carry out verifications, audits or on-the-spot checks of Ukraine's management and control system in accordance with internationally recognised standards. Where necessary, the Commission may engage independent external experts or external audit firms. The relevant report may be submitted to the Audit Board in full or in part and may contain recommendations for Ukraine on improving its management and control system, as well as provide an opinion on the legality and compliance of underlying transactions and determine the financial impact of any possible mismanagement of funds.”; 4. Ukraine must provide the Commission with a full description of the existing management and control system prior to submitting the first request for payments. Ukraine must grant the Commission or its representatives access to all premises and documents necessary for the conduct of audits, verifications and on-the-spot checks. 5. As part of this commitment, Ukraine shall: a. establish more effective and efficient control systems in accordance with Annex C to this Agreement, applying internationally recognised internal control principles; ... d. establish appropriate mechanisms and take measures to effectively prevent, detect and remedy illegal acts, fraud, corruption and other illegal activities affecting the financial interests of the Union, including conflicts of interest, as well as to strengthen the fight against money laundering, organised crime, the misuse of public funds, the financing of terrorism, tax evasion, tax fraud and tax avoidance, and other illegal activities affecting funds provided under the Ukraine Facility, whilst establishing mechanisms and taking measures to support de-oligarchisation efforts; e. take appropriate measures to investigate and prosecute criminal offences affecting the financial interests of the Union; ... i. ensure that the competent authorities of Ukraine notify the ERO, in accordance with Article 9(3) of this Agreement, of any criminal conduct that may fall within its jurisdiction, and take appropriate measures to process without delay requests for mutual legal assistance from the EPPO and the competent authorities of the Member States, acting within their respective competences, concerning criminal offences affecting funds under the Ukraine Facility; j. collect and provide direct access to the Commission, OLAF, the Audit Board, the ECA and the EPPO, acting within their respective competences, to such standardised categories of data in a single electronic database, which is continuously updated – at least every three months – in a machine-readable format on a web page, sorted by the total amount of funds received, in accordance with EU data protection principles and the relevant data protection rules pursuant to Articles 15 and 16 of this Agreement: i. the name of the recipient of funds for the implementation of the Plan's measures; ii. the name of the contractor and subcontractor, if the recipient of the funds is a contracting authority under Union or national public procurement law; iii. the first names, surnames and dates of birth of the beneficial owners of the recipient of the funds, the contractor or the subcontractor, as defined in Article 3 (6) of Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015; iv. a list of any measures for the implementation of the Plan, together with the total amount of public funding for such measures, as well as the Ukrainian authority responsible for ensuring implementation; ...»</p>
<p>Розділ III. Стаття 8/ Section III. Article 8^{6*}:</p>	<p>«1. Україна повинна призначити службу координації боротьби із шахрайством^{7*} для сприяння на незалежній основі дієвій співпраці та обміну інформацією, у тому числі оперативною інформацією, з OLAF. Така служба, між іншим, повинна: а. на прохання OLAF надавати або координувати необхідну допомогу OLAF для ефективного виконання його завдань, пов'язаних з оперативною діяльністю; ... d. сприяти виявленню можливих недоліків українських систем управління коштами Союзу, включно з допомогою в рамках Ukraine Facility; ...»</p> <p>«1. Ukraine shall designate an anti-fraud coordination service to facilitate, on an independent basis, effective cooperation and the exchange of information, including operational information, with OLAF. Such a service shall, inter alia: a. at OLAF's request, provide or coordinate the necessary assistance to OLAF for the effective performance of its tasks relating to operational activities; ... d. contribute to the identification of possible weaknesses in Ukrainian systems for the management of Union funds, including assistance under the Ukraine Facility; ...»</p>
<p>Розділ III. Стаття 9/ Section III. Article 9^{8*}:</p>	<p>«6. Будь-який орган влади України, пов'язаний з розробниками рішень, і персонал, відповідальний за реалізацію заходів згідно з інструментом Ukraine Facility, повинні впровадити процедури та вжити всіх необхідних застережних заходів для запобігання та усунення будь-яких конфліктів інтересів, між іншим, шляхом забезпечення відсторонення відповідних розробників рішень і персоналу від опрацювання відповідного питання. На додаток до заходів контролю згідно із Статтею 7 цієї Угоди, Комісія може здійснювати свої права, як передбачено у Статті 129(1) Фінансового регламенту, і проводити верифікації, ревізії, перевірки та аудити для цілей виконання Плану стосовно:</p> <p>а) наявних заходів та їх ефективної реалізації для запобігання, виявлення, розслідування, усунення та повідомлення про незаконні дії, шахрайство, корупцію та будь-яку іншу незаконну діяльність, що впливає на фінансові інтереси Союзу, включаючи конфлікти інтересів, а також для ефективного розслідування та притягнення до відповідальності за правопорушення, які впливають на кошти, надані у рамках інструменту Ukraine Facility; б) інформації та підтвердження задовільної реалізації якісних і кількісних заходів у запиті на виплати. Такі верифікації, ревізії, перевірки та аудити можуть проводитися в ході виконання Плану та протягом п'яти років із дати останньої виплати та можуть охоплювати інформаційну систему, яку використовує Україна для збору та надання даних, що використовуються для підтвердження завершення якісних і кількісних заходів, визначених стосовно виконання Плану.</p>

Таблиця 2 (продовження) / Table 2 (continuation)

	<p>Такі процедури повинні бути офіційно повідомлені Україні. За необхідності, Комісії можуть допомагати незалежні зовнішні експерти або зовнішні аудиторські фірми. Цей пункт застосовується без шкоди для повноважень OLAF та ЕРРО проводити розслідування та переслідування в рамках їхніх відповідних мандатів. ... 8. Зазначені нижче органи можуть здійснювати свої права, передбачені у Статті 129(1) Фінансового регламенту, стосовно проведення ревізій, перевірок, аудитів і розслідувань у межах їхніх відповідних мандатів: - OLAF відповідно до регламентів ЄС № 883/2013-8 та № 2185/96-9 (Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС, Євратом) № 883/2013 від 11 вересня 2013 року щодо розслідувань, які проводить OLAF, та про скасування Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1073/1999 та Регламенту Ради (Євратом) № 1074/1999 (ОВ L 248, 18.09.2013, с. 1); Регламент Ради (Євратом, ЄС) № 2185/1996 від 11 листопада 1996 року про виїзні перевірки та інспекції, які проводить Комісія для захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень (ОВ L 292, 15.11.1996, с. 2); - ЕРРО згідно з Регламентом ЄС 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року; та - ЕСА згідно зі Статтею 287 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) від 25 березня 1957 року, зі змінами від січня 2005 року, і Статтею 257 Фінансового регламенту.</p> <p>9. Україна повинна погоджуватися на зазначені вище верифікації, ревізії, перевірки, аудити та розслідування, а також заходи контролю згідно з цією Угодою та надавати будь-яку інформацію та документацію, які вимагаються для їх цілей. 10. Україна повинна надавати агентам або представникам Комісії, OLAF, ЕСА та ЕРРО, а також їхнім уповноваженим представникам, у межах їхніх відповідних повноважень і згідно із відповідними правовими рамками, доступ до об'єктів і приміщень, де здійснюється реалізація інвестицій і реформ, фінансованих відповідно до цієї Угоди, а також до будь-яких документів і комп'ютеризованих даних стосовно управління такими інвестиціями та реформами, і вживати всіх належних заходів для сприяння їхній роботі. Україна також повинна надавати Комісії, OLAF, ЕСА та ЕРРО повний і прямий доступ до бази даних, на додаток до створеної згідно з пунктом 5 (j) Статті 7, і до будь-яких національних баз даних, які є релевантними для здійснення їхнього мандату. ... 11. Для дотримання пункту 1 Статті 3 цієї Угоди Україна повинна встановити зобов'язання для всіх реципієнтів коштів, виплачених для здійснення заходів із реалізації реформ та інвестиційних проектів, включених до Плану, або для всіх інших фізичних осіб чи суб'єктів, залучених до їх реалізації.</p>
	<p>Такі зобов'язання повинні включати чітко визначені повноваження Комісії, OLAF та ЕСА - у межах їхньої відповідної компетенції - уповноважувати Комісію, OLAF та ЕСА на здійснення їхніх прав, як передбачено у Статті 129(1) Фінансового регламенту, та ЕРРО - на здійснення її компетенції згідно з Регламентом ЄС 2017/1939. Україна забезпечує встановлення для всіх реципієнтів виділених коштів аналогічних зобов'язань будь-яким третім особам, залученим до виконання Плану. ... 13. У випадку проведення Комісією аудитів або перевірок Комісія повинна підготувати попередній звіт за результатами аудиту або перевірки. Комісія або аудитор повинні офіційно надати такий звіт Україні, після чого відбувається процедура надання коментарів згідно зі Статтею 13(6). 14. Комісія може вжити заходів, які вона вважає необхідними, у тому числі, у випадках шахрайства, корупції, конфліктів інтересів або істотного порушення зобов'язань за цією Угодою, для зменшення Фінансового внеску та повернення всіх або частини платежів, здійснених відповідно до статті 13 цієї Угоди. 15. Невиконання зобов'язань, визначених у цій Статті або у Статті 5 чи Статті 11, включно з неповідомленням про порушення або відмовою від співпраці з питань боротьби із шахрайством із Комісією, OLAF, ЕСА та ЕРРО, становлять істотне порушення зобов'язань за цією Угодою та, відповідно, можуть призвести до зменшення Фінансового внеску або стягнення всіх або частини здійснених виплат.»</p> <p>«6. Any Ukrainian authority involved in decision-making, and staff responsible for implementing measures under the Ukraine Facility, shall establish procedures and take all necessary precautions to prevent and resolve any conflicts of interest, inter alia by ensuring that the relevant decision-makers and staff are excluded from dealing with the matter in question. In addition to the control measures under Article 7 of this Agreement, the Commission may exercise its rights as provided for in Article 129(1) of the Financial Regulation and carry out verifications, audits, inspections and checks for the purposes of implementing the Plan with regard to: a) existing measures and their effective implementation to prevent, detect, investigate, correct and report on illegal acts, fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union, including conflicts of interest, as well as for the effective investigation and prosecution of offences affecting funds provided under the Ukraine Facility; (b) information and evidence confirming the satisfactory implementation of qualitative and quantitative measures in the payment claim. Such verifications, audits, inspections and checks may be carried out during the implementation of the Plan and for a period of five years from the date of the final payment, d may cover the information system used by Ukraine to collect and provide data used to confirm the completion of the qualitative and quantitative measures defined in relation to the implementation of the Plan. Such procedures must be formally notified to Ukraine. Where necessary, the Commissions may be assisted by independent external experts or external audit firms. This paragraph shall apply without prejudice to the powers of OLAF and EPO to conduct investigations and prosecutions within the scope of their respective mandates. ...</p>

	<p>8. The bodies listed below may exercise their powers under Article 129(1) of the Financial Regulation to carry out audits, inspections, checks and investigations within the scope of their respective mandates: - OLAF in accordance with EU Regulations No 883/2013-8 and No 2185/96-9 (Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by OLAF, and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 (OJ L 248, 18.09.2013, p. 1); Council Regulation (Euratom, EU) No 2185/1996 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities (OJ L 292, 15.11.1996, p. 2); - EPPO in accordance with EU Regulation 2017/1939 of 12 October 2017; and - the ECA in accordance with Article 287 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) of 25 March 1957, as amended in January 2005, and Article 257 of the Financial Regulation. 9. Ukraine shall consent to the above-mentioned verifications, audits, inspections, checks and investigations, as well as control measures in accordance with this Agreement, and shall provide any information and documentation required for their purposes. 10. Ukraine shall grant agents or representatives of the Commission, OLAF, the ECA and the EPPO, as well as their authorised representatives, within the limits of their respective powers and in accordance with the relevant legal frameworks, access to the sites and premises where investments and reforms financed under this Agreement are being implemented, as well as to any documents and computerised data relating to the management of such investments and reforms, and shall take all appropriate measures to facilitate their work. Ukraine shall also grant the Commission, OLAF, the ECA and the EPPO full and direct access to the database established pursuant to Article 7(5) (j), and to any national databases relevant to the performance of their mandate. ... 11. In order to comply with Article 3(1) of this Agreement, Ukraine shall impose obligations on all recipients of funds disbursed for the implementation of reform measures and investment projects included in the Plan, or on all other natural persons or entities involved in their implementation. Such obligations shall include clearly defined powers for the Commission, OLAF and the ECA – within their respective competences – to authorise the Commission, OLAF and the ECA to exercise their rights as provided for in Article 129 (1) of the Financial Regulation, and the EPPO to exercise its powers in accordance with EU Regulation 2017/1939. Ukraine shall ensure that similar obligations are imposed on all recipients of allocated funds and on any third parties involved in the implementation of the Plan. ... 13. In the event that the Commission carries out audits or inspections, the Commission shall prepare a preliminary report on the results of the audit or inspection. The Commission or the auditors shall formally submit such a report to Ukraine, following which a comments procedure shall take place in accordance with Article 13(6). 14. The Commission may take such measures as it deems necessary, including in cases of fraud, corruption, conflicts of interest or a material breach of the obligations under this Agreement, to reduce the Financial Contribution and to recover all or part of the payments made in accordance with Article 13 of this Agreement. 15. Failure to fulfil the obligations set out in this Article or in Article 5 or Article 11, including failure to report infringements or refusal to cooperate with the Commission, OLAF, the ECA and the EPPO, shall constitute a material breach of the obligations under this Agreement and may, accordingly, result in a reduction of the Financial Contribution or the recovery of all or part of the payments made.»</p>
<p>Розділ III. Стаття 10/ Section III. Article 10^{9*}:</p>	<p>«2. Україна повинна забезпечити Аудиторській раді повну співпрацю та повний доступ - тією мірою, якою це необхідно для виконання її завдань - до інформації, документації, баз даних і реєстрів, пов'язаних із реалізацією інструменту Ukraine Facility. Усі українські суб'єкти, залучені до управління, реалізації, контролю, нагляду, моніторингу, оцінювання, звітування та аудиту коштів згідно з інструментом Ukraine Facility, повинні надавати Аудиторській раді повний доступ до будь-яких баз даних і реєстрів, які містять інформацію чи документацію, пов'язану з Ukraine Facility, тією мірою, якою це необхідно Аудиторській раді для виконання її завдань.</p>
	<p>Аудиторська рада має право проводити виїзні перевірки, а також документальні перевірки, щоб перевірити відповідність виплат згідно з Планом України на основі ризиків.»</p> <p>«2. Ukraine shall ensure that the Audit Board receives full cooperation and full access – to the extent necessary for the performance of its tasks – to information, documentation, databases and registers relating to the implementation of the Ukraine Facility. All Ukrainian entities involved in the management, implementation, control, supervision, monitoring, evaluation, reporting and auditing of funds under the Ukraine Facility, shall provide the Audit Board with full access to any databases and registers containing information or documentation relating to the Ukraine Facility, to the extent necessary for the Audit Board to carry out its tasks. The Audit Board shall have the right to conduct on-site inspections, as well as documentary reviews, to verify the compliance of disbursements under the Ukraine Plan on a risk-based basis.»</p>
<p>Розділ III. Стаття 11/ Section III. Article 11^{10*}:</p>	<p>«1. Агенти Комісії, OLAF, ECA, Аудиторської ради та EPPO, а також, у відповідних випадках, їхні уповноважені представники, повинні, у межах їхніх відповідних мандатів, мати право здійснювати будь-які слідчі або аудиторські дії, у тому числі технічні, фінансові або системні перевірки або аудити, які вони вважають необхідними для відстеження виконання Плану чи захистити фінансові інтереси Союзу. Це включає відвідування об'єктів і приміщень, чия діяльність фінансуватиметься у рамках трьох компонентів Ukraine Facility здійснюється, здійснюватиметься або здійснювалася реалізація або управління.</p>

Таблиця 2 (продовження) / Table 2 (continuation)

	<p>2. Україна повинна надавати всю запитувану інформацію та документацію, у тому числі будь-які електронні дані, і вживати всіх необхідних заходів для сприяння роботі осіб відповідно до пункту 1 цієї Статті, яким доручено проведення аудитів, виїзних перевірок, інспекцій або інших слідчих дій, без обмеження відповідних положень про захист і безпеку даних. 3. Згідно з тими самими умовами, які зазначені в пунктах 1 та 2 цієї Статті, Україна повинна забезпечити агентам або представникам Аудиторської ради, Комісії, OLAF, ECA та EPPO, або їх уповноваженим представникам, які діють у межах їхніх відповідних повноважень, можливість проведення інспекцій та отримання всієї необхідної документації, цифрових даних, активів і рахунків, які стосуються елементів, фінансованих згідно з відповідною угодою про фінансування, і надавати їм допомогу у виконанні їхніх завдань, пов'язаних з Ukraine Facility. ... 5. Для забезпечення ефективного захисту фінансових інтересів Союзу Комісія, OLAF та EPPO повинні мати змогу проводити всі відповідні слідчі дії в межах їхніх відповідних повноважень, зокрема, у випадку OLAF, виїзні перевірки та інспекції. ... »</p> <p>‘1. Agents of the Commission, OLAF, the ECA, the Board of Auditors and the EPPO, as well as, where appropriate, their authorised representatives, shall, within the limits of their respective mandates, be entitled to carry out any investigative or audit activities, including technical, financial or system checks or audits, which they deem necessary to monitor the implementation of the Plan or to protect the financial interests of the Union. This includes visits to sites and premises where activities to be funded under the three components of the Ukraine Facility are being, will be or have been implemented or managed. 2. Ukraine shall provide all requested information and documentation, including any electronic data, and shall take all necessary measures to facilitate the work of the persons referred to in paragraph 1 of this Article who are entrusted with conducting audits, on-site inspections, inspections or other investigative actions, without prejudice to the relevant provisions on data protection and security. 3. Subject to the same conditions as set out in paragraphs 1 and 2 of this Article, Ukraine shall ensure that agents or representatives of the Audit Board, the Commission, OLAF, the ECA and the EPPO, or their authorised representatives acting within their respective mandates, the opportunity to carry out inspections and to obtain all necessary documentation, digital data, assets and accounts relating to elements financed under the relevant financing agreement, and to assist them in the performance of their tasks relating to the Ukraine Facility. ... 5. To ensure the effective protection of the Union’s financial interests, the Commission, OLAF and the EPPO shall be able to carry out all appropriate investigative measures within their respective competences, in particular, in the case of OLAF, on-the-spot checks and inspections. ... ’</p>
Додаток С/Annex C11:	<p>«6) Згідно зі Статтею 7 Угоди, Україна повинна підтримувати ефективну систему для забезпечення зберігання всієї інформації та документації, необхідної для цілей аудиторського сліду. Це включає:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ефективний збір і зберігання даних про реципієнтів коштів у єдиній електронній базі даних; • повний і прямий доступ Комісії, OLAF, ECA та EPPO до даних про реципієнтів, підрядників, субпідрядників і бенефіціарних власників для цілей аудиту та контролю.» <p>«6) In accordance with Article 7 of the Agreement, Ukraine must maintain an effective system to ensure the retention of all information and documentation necessary for audit trail purposes. This includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • the effective collection and storage of data on recipients of funds in a single electronic database; • full and direct access for the Commission, OLAF, the ECA and the EPPO to data on recipients, contractors, subcontractors and beneficial owners for the purposes of audit and control.»

Джерело: складено автором за Рамковою угодою між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility¹

Source: compiled by the author according to the Framework Agreement between Ukraine and the European Union on the Specific Mechanisms for the Implementation of Union Funding for Ukraine under the Ukraine Facility¹

1 Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 23.01.2026).

1* Стаття 459. (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.01.2026)).

2* (Додаток XLIII до Глави VI. Додатки до Розділу VI: Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством. (2014). Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#n32 (дата звернення: 20.01.2026)).

3* Розділ III. Стаття 6. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility»). Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).

4* Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) є Національним координатором, який діє як єдиний контактний пункт між державними органами та Європейською Комісією для забезпечення

ся виключно на діях пов'язаних з суб'єктами державного фінансового контролю, на тому, яких змін зазнала їх практика через потребу виконувати державою-отримувачем фінансової допомоги умови Ukraine Facility щодо контролю за коштами Ukraine Facility.

Розглянемо набуті зміни та/або нововведення у практиці суб'єктів державного фінансового контролю від виконавчої та законодавчої гілок влади.

Практика Державної аудиторської служби України (далі – Держаудитслужба), протягом листопаду-грудня 2025 року, отримала такі зміни:

- новий різновид методу контролю, а саме аудиту (державного фінансового аудиту) цілеспрямований на виконання повноважень взятих в рамках міжнародних договорів України, зокрема Ukraine Facility (далі – Аудит 1483¹). Який містить зокрема і таку норму «Якщо вимоги міжнародного договору України містять особливості інформування про результати аудиту, стан врахування і результати впровадження рекомендацій об'єктом контролю, а також порядок їх оприлюднення, такі процедури

здійснюються відповідно до вимог міжнародного договору України.»².

Відзначимо: через те, що методологічні засади здійснення державного фінансового аудиту Держаудитслужби не мають універсального характеру, з поділом за методами контролю, зокрема такими як аудит та його еталонно визначені³ різновиди: фінансовий, ефективності та комплаєнс аудити, а мають цілеполягання за предметом контролю, тому новий різновид аудиту (Аудит 1483) було посилено вимогою урахування міжнародних стандартів аудиту^{4;5}. Але, всі інші різновиди

2 Підпункт 3 пункту 34 вищенаведеного Аудиту 1483.

3 Система професійних документів INTOSAI (IFPP) (The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements. URL: <https://www.issai.org/about/> (дата звернення: 05.02.2026)).

4 Пункт 4. «Аудит проводиться з урахуванням міжнародних стандартів аудиту відповідно до плану проведення заходів державного фінансового контролю, що розміщується на офіційному веб-сайті Держаудитслужби.» (Постанова КМУ від 19.11.2025 № 1483 «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту в рамках міжнародних договорів України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1483-2025-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026)).

5 Пункт 1. «... міжнародні стандарти аудиту - сукупність принципів професійних стандартів (стандартів, керівництв, рекомендацій тощо) Міжнародної федерації бухгалтерів (IFAC), Загальноприйнятих стандартів державного аудиту (GAGAS), стандартів Інституту внутрішніх аудиторів (IIA), Асоціації аудиту та контролю інформаційних систем (ISACA) та інших міжнародних стандартів аудиту в частині, що не супе-

1 Постанова КМУ від 19.11.2025 № 1483 «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту в рамках міжнародних договорів України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1483-2025-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

загального процесу координації дій з надання допомоги згідно з інструментом Ukraine Facility (в рамках Компонентів I, II та III) і забезпечення захисту фінансових інтересів ЄС. (Постанова КМУ від 21.07.2025 № 903 «Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-п#n1439> (дата звернення: 20.01.2026)).

- 5* Розділ III. Стаття 7. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).
- 6* Розділ III. Стаття 8. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 22.01.2026)).
- 7* Примітка. У статті вже згадувалося про уповноваження Урядом Державної аудиторської служби на виконання функцій Служби координації боротьби із шахрайством.
- 8* Розділ III. Стаття 9. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 22.01.2026)).
- 9* Розділ III. Стаття 10. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 23.01.2026)).
- 10* Розділ III. Стаття 11. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 21.01.2026)).
- 11* Додаток С. («Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility». Дата вчинення: 21.05.2024, 22.05.2024. Дата набрання чинності для України: 20.06.2024. Дата ратифікації Україною: 06.06.2024. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 20.01.2026)).

аудитів які здійснює Держаудитслужба залишилися без посилення¹ згаданими міжнародними стандартами – тобто, новий досвід контролю не розвиває та не модернізує ні методологію суб'єкта ні державний фінансовий контроль. У статистичній звітності Держаудитслужби^{2,3}, за всіма її формами⁴, про результати аудиту за 2025 рік та січень 2026 року не відзначено та не виокремлено виконання Ukraine Facility – ні серед переліку різновидів аудиту ні серед результативності. Що на нашу думку ускладнює користувачам звітності аналізувати «захист фінансових інтересів країн Європейського Союзу» з боку Держаудитслужби. Хоча за інформацією від інституції контроль коштів Ukraine Facility відбувався⁵;

- внесено декілька змін⁶ у порядку пла-

нування⁷, перевірок закупівель⁸ та проведення ревізії⁹. Результатом стало:

1) розширення переліку підстав для включення заходів з проведення державного фінансового аудиту та інспектування до планів проведення заходів державного фінансового контролю, наступною підставою – «інформація, що містить ознаки порушення, неправомірного використання в Україні ресурсів Європейського Союзу та може завдати шкоди фінансовим інтересам Європейського Союзу (повідомлення про невідповідність);»¹⁰.

Відзначимо: з точки зору формування переліку об'єктів контролю на плануваний період контрольних дій – жодного зауваження. Так само як і до походження ресурсів, якщо мають змогу їх виокремлювати. Все це дає певний цільовий характер контрольному заходу. Однак. Навіщо інституції опікуватися питаннями вірогідності отриманням ЄС шкоди фінансовим інтересам – захищається не з'ясованим;

2) за змінами до порядку перевірок закупівель внесено – «Проведення перевірок закупівель реципієнтів, визначених у межах інструменту Ukraine Facility, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених пунктами 52-7 і 52-9 Порядку проведення інспектування»¹¹;

3) чисельних та суттєвих змін зазнав порядок проведення ревізій. Зміни стосувалися майже всіх підґрунть з планування, проведення, документування і реалізації ревізій. Майже всі вказані зміни мають прямий чи опосередкований характер до нашого дослідження, зокрема: «Рішення щодо включення ревізії об'єкта контролю за зверненням органу (органу державної влади; органу місцевого самоврядування; іншого органу, утвореного відповідно до законодавства; компетентного органу Європейського Союзу, іноземних дер-

речить законам України; ...». (Постанова КМУ від 19.11.2025 № 1483 «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту в рамках міжнародних договорів України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1483-2025-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026)).

1 Для прикладу твердження, можна привести один з численної кількості аудитів, зокрема – Постанова КМУ від 27.12.2018 № 1147 «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

2 Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2025 року URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3931> (дата звернення: 22.01.2026).

3 Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень 2026 року URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/4162> (дата звернення: 22.01.2026).

4 Примітка: «Форма № 3-кр (Звіт про результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів (аудит))»; «Форма № 2-дфк (Звіт про результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів (моніторинг процедури закупівлі, перевірка закупівель))»; «Форма № 1-кр (Звіт про результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів (ревізія, перевірка))».

5 «Впродовж року аудитори провели 1813 заходів державного фінансового контролю видатків, передбачених на виконання кроків Плану України. За результатами цих заходів було виявлено порушень на загальну суму 2,3 млн євро. Усунуто з них - на суму 1,4 млн євро.» (Новини Держаудитслужби від 29.01.2026, про засідання Колегії за підсумками діяльності Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів за 2025 рік URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5456> (дата звернення: 22.01.2026)).

6 Постанова КМУ від 13.11.2025 №1473 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності органів державного фінансового контролю» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1473-2025-п#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

7 Постанова КМУ від 08.08.2001 №955 «Про затвердження Порядку планування заходів державного фінансового контролю органами державного фінансового контролю» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/955-2001-п#12> (дата звернення: 20.01.2026).

8 Постанова КМУ від 01.08.2013 №631 «Порядок проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-п#9> (дата звернення: 24.01.2026).

9 Постанова КМУ від 20.04.2006 №550 «Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-п#12> (дата звернення: 24.01.2026).

10 Підпункт «в» пункту 7 вищевказаної Постанови КМУ від 08.08.2001 №955.

11 Пункт 30 вищевказаної Постанови КМУ від 01.08.2013 №631.

жав та міжнародних організацій) або особи (іншої юридичної та фізичної особи) до плану проведення заходів державного фінансового контролю приймає керівник органу державного фінансового контролю відповідно до встановленого порядку планування.»¹; «реципієнт - будь-яка особа або суб'єкт, що отримує фінансування від України, у тому числі від органів і суб'єктів, підконтрольних Україні, для реалізації якісних і кількісних заходів, визначених у Плані України, схваленому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244 (Офіційний вісник України, 2024 р., № 32, ст. 2035) (далі - План України), включно з підрядниками та субпідрядниками»²; «Реципієнти подають органу державного фінансового контролю інформацію, необхідну для виконання його основних завдань, за відповідним запитом Держаудитслужби, надають дозвіл на відкрите застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, відкрите здійснення звукозапису, фото-, відеофіксації (відеозйомки), накопичення та використання такої мультимедійної інформації (фото-, відео-, звукозаписів), надають доступ до об'єктів і приміщень, де здійснюється реалізація інвестицій і реформ, що фінансуються у межах інструменту Ukraine Facility, а також до будь-яких документів і комп'ютеризованих даних стосовно управління такими інвестиціями та реформами.»³.

Відзначимо: на відміну від державного фінансового аудиту Держаудитслужби, методологія здійснення ревізії має універсальний характер та не змінюється від предметно-об'єктної сфери. Ще однією відмінністю є відсутність застосування, для посилення методології контролю, зовнішніх стандартів контролю, зокрема і вищезгаданими міжнародними стандартами. По кількості та суттєвості змін до порядку проведення ревізій складається враження, що це буде основним методом контролю за коштами Ukraine Facility. Якщо так, то це цілком раціональний та ефективний підхід, з боку власника коштів – ЄС, до організації контролю, що підвищить контрольоване використання ресурсів. З причин того, що ревізія як метод контролю, завдяки таким

її механізмам реалізації як документальна і фактична перевірки та зустрічна звірка, забезпечує масштабне вивчення тем та питань пов'язаних з станом фінансово-господарської діяльності та дотриманням вимог бюджетного законодавства об'єктом контролю. Додамо, що окрім вищенаведених зроблених кроків, виникає доцільність в кроках спрямованих на забезпечення можливості виокремленого спостереження результатів у формі статистичної звітності⁴, для зацікавлених користувачів звітності контролюючих інституцій (intended users).

- Дорожня карта посилення контролю за публічними закупівлями⁵. Серед питань, які обумовили прийняття Дорожньої карти є і таке: «... Для забезпечення реалізації Плану України, який є основою для впровадження реформ та залучення фінансування у межах інструменту Ukraine Facility, посилення контролю за закупівлями є одним із ключових пріоритетів.»⁶.

Відзначимо: процитований опис питань які обумовили прийняття Дорожньої карти, наводить на думку про те, що ініціативи з посилення контролю за закупівлями є реагуванням з метою залучення фінансування у межах інструменту Ukraine Facility;

- основні пріоритети Держаудитслужби на 2026 рік, процитуємо – «Під час Колегії було наголошено, що в 2026 році захист фінансових інтересів країн Європейського Союзу, залишається серед основних пріоритетів діяльності Держаудитслужби.»⁷.

Відзначимо: інституція яка створена суспільством нашої країни і утримується за кошти її платників податків, визначає та заявляє, що серед основних пріоритетів її діяльності – захист фінансових інтересів країн Європейського Союзу. Фактично це означає, що пропонується ресурси нашого суспільства, фінансові та часові, замість захисту власних інтересів, витратити на інтереси інших країн.

4 Примітка: мова йде про «Форма № 1-кр (Звіт про результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів (ревізія, перевірка))».

5 Розпорядження КМУ від 03.12.2025 № 1390-р «Про схвалення Дорожньої карти посилення контролю за публічними закупівлями та затвердження плану заходів з її реалізації на 2025-2027 роки». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1390-2025-r#Text> (дата звернення: 20.01.2026).

6 Примітка: з Розділу «Опис питань, які обумовили прийняття Дорожньої карти, та проведення аналізу поточного стану сфери контролю за публічними закупівлями» наведеної Дорожньої карти.

7 Новини Держаудитслужби від 29.01.2026, про засідання Колегії за підсумками діяльності Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів за 2025 рік URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5456> (дата звернення: 22.01.2026).

1 Пункт 27 вищевказаної Постанови КМУ від 20.04.2006 №550.

2 Пункт 3 вищевказаної Постанови КМУ від 20.04.2006 №550.

3 Пункт 52-9 вищевказаної Постанови КМУ від 20.04.2006 №550.

Практика Рахункової палати, протягом 2025 року, отримала наступні нововведення:

- було укладено Меморандум¹ про співпрацю між Рахунковою палатою (далі – РП) і Аудиторською радою Ukraine Facility (надалі – АР)^{2;3;4}. Згідно з чим, «Повноваження РП ... поширюються на кошти інструменту Ukraine Facility». А формами співпраці визначено: «Сторони співпрацюватимуть [і допомагатимуть одна одній] через: Обмін інформацією, нормативно-методичною документацією, аудиторськими звітами та іншими відповідними документами, пов'язаними з фінансовим аудитом, аудитом відповідності або аудитом діяльності (ефективності) щодо впровадження Ukraine Facility (з урахуванням обмежень законодавства України щодо розголошення інформації); Посилення діалогу у сфері управління та контролю державних фінансів, результатів зовнішнього аудиту; Вивчення можливостей спільної аудиторської діяльності, оцінювання та методологічної співпраці; Професійні семінари, круглі столи, дискусії та інші освітні заходи; Будь-яку іншу форму співпраці та взаємодії, яку Сторони вважатимуть необхідною.».

Відзначимо: на нашу думку, завдяки такій співпраці, РП сприяє намірам АР та ЄС, стосовно коштів інструменту Ukraine Facility, які ми можемо охарактеризувати як – збільшення показника СА, можливо до повного обсягу та навіть, розгортається контроль за коштами інструменту Ukraine Facility за па-

раметром $CA^5 = TSC_{PF}^{Y6;7}$. Питання про те, які надбання отримує РП від такого формату співпраці – залишається не з'ясованим. Отже, на нашу думку, окреслена співпраця створює бенефіти переважно, а можливо й виключно, для АР та ЄС.

Черговим проміжним результатом дослідження став контент-аналіз норм вище визначених регуляторних актів (зокрема і Меморандум) щодо контролю за коштами Ukraine Facility суб'єктами державного фінансового контролю від Уряду та Парламенту держави-отримувача фінансової допомоги. Як результат, ми маємо підґрунтя зазначити що Уряд України виконує вимоги норм досліджених регуляторних актів Союзу, пов'язаних з Ukraine Facility, відносно держави-отримувача фінансової допомоги. Відтак ерозія суверенності може розглядатися як факт у фінансовій практиці.

Ось ця вищевказана фінансова практика та практика фінансового контролю, зокрема, що це все нам нагадує та до чого може призвести? Фінансова історія світу має відповіді на це питання.

Відомі політичні та фінансові науковці D. Blaisdell та F. S. Nitti у своїх фундаментальних працях зафіксували прецеденти втрати державного суверенітету⁸ через міжнародний фінансовий контроль над державними фінансами, завдяки такому інструменту як – Адміністрація Оттоманського державного боргу (OPDA)⁹.

5 Примітка: Показник загального обсягу охоплених контролем ресурсів. (Хмельков, 2021; Khmelkov, 2019).

6 Примітка: Показник обсягу предмету контролю за відповідний звітний період (за плановим сукупним показником вартісного виразу публічних фінансів країни). (Хмельков, 2021; Khmelkov, 2019).

7 Примітка: В даному випадку Показник обліковує обсяг коштів інструменту Ukraine Facility.

8 Примітка: рівень втраченого суверенітету не є предметом дослідження.

9 Створення Адміністрації Оттоманського державного боргу (OPDA) після фінансової кризи 1875 р. стало одним із найрадикальніших прикладів інституціоналізованого міжнародного контролю над державними фінансами. У працях Дональда Блейзделла (*European Financial Control in the Ottoman Empire*, 2019 / ориг. 1929) та Франческо Саверіо Нітті (*Principi di scienza delle finanze*, 1922) цей орган постає як механізм системної ерозії османського суверенітету, що перетворив боргову залежність на політичне та адміністративне підпорядкування. Блейзделл характеризує OPDA як "a state within a state" — «державу в державі», наголошуючи, що її створення означало "the surrender of essential sovereign prerogatives" — «відмову від ключових суверенних прерогатив». Він підкреслює, що європейський контроль "penetrated the fiscal machinery of the Empire to an unprecedented degree" — «проник у фінансовий механізм імперії до безпрецедентного рівня», а сама OPDA "exercised powers normally reserved for a sovereign government" — «здійснювала повноваження, зазвичай притаманні суверенній державі». Таким чином, у його інтерпретації OPDA

1 Accounting Chamber of Ukraine, & Ukraine Facility Audit Board. (2025, March 27). *Memorandum of cooperation between the Accounting Chamber of Ukraine and Ukraine Facility Audit Board*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Ukraine_Facility_2025.pdf (дата звернення: 22.01.2026).

2 European Commission. (2024). Commission Implementing Decision (EU) 2024/1697 of 12 June 2024 on the establishment of the Ukraine Facility Audit Board. Official Journal of the European Union, L — 17 June 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1697/oj (дата звернення: 22.01.2026).

3 Підписання Меморандуму відповідає завданням Аудиторської ради, згідно зі статтею 12(7). European Commission. (2024). Commission Implementing Decision (EU) 2024/1697 of 12 June 2024 on the establishment of the Ukraine Facility Audit Board. Official Journal of the European Union, L — 17 June 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1697/oj (дата звернення: 22.01.2026).

4 «Аудиторська рада діє без шкоди для повноважень Комісії, OLAF, Європейського суду аудиторів та Європейської прокуратури.» («The Audit Board shall act without prejudice to the powers of the Commission, OLAF, the European Court of Auditors and the EPPO.») European Commission. (2024). Commission Implementing Decision (EU) 2024/1697 of 12 June 2024 on the establishment of the Ukraine Facility Audit Board. Official Journal of the European Union, L — 17 June 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1697/oj (дата звернення: 22.01.2026).

Так і сьогодні, на нашу думку ми є спостерігачами проявів історичної (можна навіть сказати – генетичної) пам'яті капіталу та кредиторів. Причина все та сама – війна та/або військовий стан¹ – іншою мовою ведення військових дій суверенною державою, з обмеженими фінансовими можливостями.

Останнім проміжним результатом цього дослідження стає зауваження – для іноземних кредиторів, ведення суверенною країною військових дій це можливість розмістити капітали на умовах які виходять за межі відсотків плати за кредит, наприклад – втручання у суверенітет держави-боржника у будь якому вигляді. З якою метою? Пошук відповідей на такі питання знаходяться поза метою цього дослідження.

Висновки. Узагальнимо вищенаведені проміжні результати та підсумуємо.

Результатом дослідження стало тестування державного фінансового контролю на суверенність, відповідно до мети.

З'ясувалося, що ерозію суверенності можна розглядати вже як факт, що проявляється у фінансовій практиці країни, зокрема у державному фінансовому контролі попри задекларовані та закріплені норми суверенності й принципи економічного суверенітету. Відтак постає ймовірність повторення дослідженого фінансового прецеденту зі світової фінансової історії у нашій країні. Тим паче, що підхід до посилення підконтрольності держави-отримувача фінансової допомоги з боку власника фінансових ресурсів наводить на думку, що такі механізми не обмежуватимуться ані строками чинних угод, ані обсягами фінансування, передбаченими в їхніх межах. Складається враження, що подібна модель розрахована на довготривалу перспективу.

Наступним висновком є те, що напрацювання ЄС з основ фінансової співпраці зумовлюють прагнення навчатися та переймати

функціонує як паралельна бюрократія, що перебрала на себе управління ключовими доходами — від мит до монополій — і діяла в інтересах іноземних кредиторів. Нітті, аналізуючи OPDA в теоретичному контексті науки про державні фінанси, визначає її як *“una forma di protettorato finanziario imposto”* — «форму нав'язаного фінансового протекторату». Він наголошує, що Османська імперія *“perse la sua autonomia effettiva sulle entrate pubbliche”* — «втратила фактичну автономію над державними доходами», а сам механізм міжнародного контролю становив *“limitazione reale e non solo formale della sovranità”* — «реальне, а не лише формальне обмеження суверенітету». На думку Нітті, OPDA демонструє загальну закономірність: *“la sovranità si riduce quando il debito diventa strumento di dominio”* — «суверенітет звужується, коли борг стає інструментом домінування».

1 Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» (URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>) (дата звернення: 19.01.2026).

досвід. Передусім це стосується захисту власних фінансових інтересів через прагнення розгорнути тотальний контроль за коштами, профінансованими на відповідні цілі, із залученням усіх інституцій до цього процесу – як власних, так і сторони за угодою. Водночас досліджена фінансова практика ЄС демонструє комплексний, системний підхід до організації фінансового контролю, що створює підґрунтя для всіх зацікавлених національних інституцій не лише адаптувати окремі інструменти, а й формувати нові управлінські рішення та новітні методології. Таким чином, ключовим результатом переймання цього досвіду стає розуміння того, що ефективність контролю визначається не стільки формальним наділенням повноваженнями, скільки реальним і послідовним їх застосуванням у системі фінансового контролю за публічними фінансами.

Ще одним важливим висновком є спостереження щодо питання ініціативи формування системи державного фінансового контролю. Завдяки представленому дослідженню ми отримали нагоду повторно задатися питанням: «Тож за чією ініціативою сформовано систему державного фінансового контролю – за ініціативою суспільства (а відтак, для досягнення суспільних цілей контролю використання публічних ресурсів) чи за ініціативою держави (а відтак, з переважно формальних причин)?» (Хмельков, 2021). Результати представленої дослідження дають підстави виокремити ще одного потенційного ініціатора – Європейський Союз. Таким чином, до системи впливів додається зовнішній чинник, що перебуває поза межами країни та суспільства і виявляє зацікавленість як у використанні, так і в модернізації національної системи державного фінансового контролю. Це можна було б оцінювати позитивно, однак слід враховувати, що такий ініціатор передусім реалізовуватиме власні цілі, зміст і пріоритетність яких визначаються ним самим, використовуючи для цього потенціал національної системи державного фінансового контролю.

Останнім висновком стане: для покращення методології звітності отриманих результатів контролю, доцільно забезпечити можливість виокремленого спостереження результатів контролю коштів інструменту Ukraine Facility у власній формі статистичної звітності Держаудитслужби України (Форма № 1-кр; Форма № 2-дфк; Форма № 3-кр), що буде доречним для всіх зацікавлених користувачів звітності контролюючих інституцій (intended users).

References

1. Khmelkov, A. (2021). Financial institutions and financial control. *Economic theory*, 2, 47-64. <https://doi.org/10.15407/etet2021.02.047> (In Ukrainian)
2. Khmelkov, A. (2019). Volume of public finances as a subject of control. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 4(31), 311-318. <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i31.190921>
3. Tunçsiper, B., & Abdioğlu, H. (2018). *The Ottoman Public Debt Administration (OPDA) in the debt process of the Ottoman Empire*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/329809070_The_Ottoman_Public_Debt_Administration_OPDA_in_Debt_Process_of_Ottoman_Empire
4. Blaisdell, D. (2019). *European Financial Control in the Ottoman Empire: A Study of the Establishment, Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*. <https://doi.org/10.7312/blai91054>
5. Nitti, F. S. (1922). *Principi di scienza delle finanze*. Napoli: L. Piero. Retrieved from <https://archive.org/details/principidiscienz00nittuoft/principidiscienz00nittuoft/mode/2up>
6. Gálik, Z. (2025). *The EU's Joint Borrowing Mechanisms and Debt-Financed Support to Ukraine Since 2022*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/399119245_The_EU's_Joint_Borrowing_Mechanisms_and_Debt-Financed_Support_to_Ukraine_Since_2022
7. Porak, L. (2024). Political sovereignty in tension with global capitalist accumulation: The case of the European socio-economic strategy. *Critical Policy Studies*, 18(3), 490–513. <https://doi.org/10.1080/19460171.2023.2274542>
8. Steinbach, A. (2023). The EU's Turn to 'Strategic Autonomy': Leeway for Policy Action and Points of Conflict. *European Journal of International Law*, 34(4), 973–1006. <https://doi.org/10.1093/ejil/chad048>
9. Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
10. Malůšková, Z. (2023). Implementation of NGEU borrowing, debt management and lending operations. *ERA Forum*, 23, 463–476. <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00736-x>
11. Molnar, O., Furrynets, E., & Zalutka, V. (2026). Structural transformations in the economy of Ukraine. *Market Relations Development in Ukraine*, (296), 5-9. <https://doi.org/10.66416/2522-1620.1.2026.5-9> (In Ukrainian)
12. Malyshko, V. (2021). Current realities and trends in the functioning of public finance in Ukraine. *University Economic Bulletin*, 16(3), 187-193. Retrieved from <https://ue-bulletin.com.ua/uk/journals/tom-16-3-2021/suchasny-stan-ta-tendentsiyi-funktsionuvannya-derzhavnikh-finansiv-v-ukrayini> (In Ukrainian)
13. Lupenko, Y., & Radionov, Y. (2021). Directions for improving the public finance management system of the country. *Finance of Ukraine*, (8), 47-67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047> (In Ukrainian)
14. Petrukha, N., Petrukha, S., Kutsovsky, O., & Miakota, R. (2024). Institutional framework and regulatory principles of public debt management. *Actual Problems of Economics*, 12 (282), 199-214. <https://doi.org/10.32752/1993-6788-2024-1-282-199-214>
15. Makohon, V., & Adamenko, I. (2023). Financial stabilization directions of the national economy in the marital law conditions. *University Economic Bulletin*, 18(3), 133-139. Retrieved from <https://ue-bulletin.com.ua/en/journals/tom-18-3-2023/napryami-finansovoyi-stabilizatsiyi-natsionalnoyi-ekonomiki-v-umovakh-voyennogo-stanu> (In Ukrainian)

Список використаної літератури

1. Хмельков А. В. Фінансові інститути і фінансовий контроль. *Економічна теорія*. 2021. № 2. С. 47–64. <https://doi.org/10.15407/etet2021.02.047>
2. Khmelkov A. Volume of public finances as a subject of control. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2019. Vol. 4, N 31. Pp. 311-318. <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i31.190921>
3. Tunçsiper B., Abdioğlu H. *The Ottoman Public Debt Administration (OPDA) in the debt process of the Ottoman Empire*. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/329809070_The_Ottoman_Public_Debt_Administration_OPDA_in_Debt_Process_of_Ottoman_Empire (дата звернення: 13.01.2026).
4. Blaisdell D. *European Financial Control in the Ottoman Empire: A Study of the Establishment, Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*. 2019. <https://doi.org/10.7312/blai91054>
5. Nitti F. S. *Principi di scienza delle finanze*. Napoli: L. Piero, 1922. URL: <https://archive.org/details/principidiscienz00nittuoft/mode/2up> (дата звернення: 13.01.2026).
6. Gálik Z. *The EU's Joint Borrowing Mechanisms and Debt-Financed Support to Ukraine Since 2022*. 2025. URL: https://www.researchgate.net/publication/399119245_The_EU's_Joint_Borrowing_Mechanisms_and_Debt-Financed_Support_to_Ukraine_Since_2022 (дата звернення: 13.01.2026).
7. Porak L. Political sovereignty in tension with global capitalist accumulation: The case of the European socio-economic strategy. *Critical Policy Studies*. 2024. Vol. 18(3). Pp. 490–513. <https://doi.org/10.1080/19460171.2023.2274542>
8. Steinbach A. The EU's Turn to 'Strategic Autonomy': Leeway for Policy Action and Points of Conflict. *European Journal of International Law*. 2023. Vol. 34(4). Pp. 973–1006. <https://doi.org/10.1093/ejil/chad048>
9. Bradford A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press, 2020. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
10. Malůšková Z. Implementation of NGEU borrowing, debt management and lending operations. *ERA Forum*. 2023. Vol. 23. Pp. 463–476. <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00736-x>
11. Молнар О. С., Фуринець Е. В., Залуцька В. А. Структурні перетворення в економіці України. Формування ринкових відносин в Україні. (2026. Вип. 296. С. 5-9. <https://doi.org/10.66416/2522-1620.1.2026.5-9>
12. Малишко В. В. Сучасний стан та тенденції функціонування державних фінансів в Україні. *Економічний Вісник Університету*. 2021. Т. 16. № 3. С. 187-193. URL: <https://ue-bulletin.com.ua/uk/journals/tom-16-3-2021/suchasny-stan-ta-tendentsiyi-funktsionuvannya-derzhavnikh-finansiv-v-ukrayini> (дата звернення: 13.01.2026).
13. Лупенко Ю. О., Радіонов Ю. Д. Напрями вдосконалення системи управління державними фінансами країни. *Фінанси України*. 2021. № 8. С. 47-67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047>
14. Petrukha N., Petrukha S., Kutsovsky O., Miakota R. Institutional framework and regulatory principles of public debt management. *Actual Problems of Economics*. 2024. № 12 (282). Pp. 199-214. <https://doi.org/10.32752/1993-6788-2024-1-282-199-214>
15. Макогон В., Адаменко І. Напрями фінансової стабілізації національної економіки в умовах воєнного стану. *Економічний Вісник Університету*. 2023. Том 18, № 3. С. 133–139. URL: <https://ue-bulletin.com.ua/en/journals/tom-18-3-2023/napryami-finansovoyi-stabilizatsiyi-natsionalnoyi-ekonomiki-v-umovakh-voyennogo-stanu> (дата звернення: 13.01.2026).

16. Radionov, Y. (2024). Management of budget expenditures in wartime. *Finance of Ukraine*, (10), 7-29. <https://doi.org/10.33763/finukr2024.10.007> (In Ukrainian)
17. Tkachenko, I., Petrukha, N., Petrukha, S., & Kutsovskiy, O. (2024). Retrospection and modern "face" of public debt management mechanisms and tools. *RFI Scientific Papers*, (2), 34-48. <https://doi.org/10.33763/npndfi2024.02.034> (In Ukrainian)
18. Petrukha, N., Kutsovskiy, O., & Petrukha, S. (2024). Immanence and typology of public debt and debt policy in crisis conditions. *Scientific notes of the University KROK*, 1(73), 93-104. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2024-73-93-104> (In Ukrainian)
19. Beridze, L. (2022). The role of international financial organizations in stimulating the economy. *Economic Profile*, 17(1(23)), 30-44. <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.08>
20. Becker, P. (2025) Conditionality as an Instrument of European Governance – Cases, Characteristics and Types. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63, 402–419. <https://doi.org/10.1111/jcms.13580>
21. Fasone, C., & Simoncini, M. (2024). Recent Trends and Ambiguities of Conditionality as an Instrument of the EU Internal Governance. In: Fasone, C., Dirri, A., Guerra, Y. (Eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-60008-1_13
16. Радіонов Ю. Д. Управління бюджетними видатками в умовах війни. *Фінанси України*. 2024. № 10. С. 7-29. <https://doi.org/10.33763/finukr2024.10.007>
17. Ткаченко Я. С., Петруха Н. М., Петруха С. В., Куцовський О. В. Ретроспекція і сучасне «обличчя» механізмів та інструментарію управління державним боргом. *Наукові праці НДФІ*. 2024. № 2. С. 34-48. <https://doi.org/10.33763/npndfi2024.02.034>
18. Петруха Н., Куцовський О., Петруха С. Іманентність та типологізація державного боргу й боргової політики в кризових умовах. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2024. № 1(73). <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2024-73-93-104>
19. Beridze L. The role of international financial organizations in stimulating the economy. *Economic Profile*. 2022. Vol. 17, Issue 1(23). Pp. 30-44. <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.08>
20. Becker P. Conditionality as an Instrument of European Governance – Cases, Characteristics and Types. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2025. Vol. 63. Pp. 402–419. <https://doi.org/10.1111/jcms.13580>
21. Fasone C., Simoncini M. Recent Trends and Ambiguities of Conditionality as an Instrument of the EU Internal Governance. In: Fasone, C., Dirri, A., Guerra, Y. (Eds.). *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-60008-1_13

Andrii Khmelkov,

PhD (Public Administration), Associate Professor, V. N. Karazin Kharkiv National University, 4, Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

khmelkov@karazin.ua

<https://orcid.org/0000-0001-5470-604X>

EROSION OF THE SOVEREIGNTY OF STATE FINANCIAL CONTROL

Abstract. The article is devoted to the analysis of state financial control as an institutional category and to testing its sovereignty under modern conditions. The author emphasizes the social significance of this sphere and notes that its essence and functional content remain the subject of continuous theoretical reflection. The purpose of the work is defined as verifying the ability of state financial control to preserve sovereignty, and the tasks as examining examples and measures of controlled use of public finances and resources. The object of research is the practice of state financial control, while the subject is the manifestations and process of sovereignty erosion in this sphere. Reference is made to constitutional norms and international acts of the United Nations, in particular the Charter of Economic Rights and Duties of States, which enshrine the principles of economic sovereignty. This provides grounds for the conclusion that state financial control must remain sovereign.

Special attention is paid to the foundations of financial cooperation under the Association Agreement and the Ukraine Facility instrument. Content analysis of the Association Agreement and the Framework Agreement shows that the issue is not only financial assistance but also concessions in the sphere of factual sovereignty, especially in matters of financial control. It is emphasized that both parties agreed to sovereignty erosion in order to achieve financial goals.

The study examines changes in the practice of state financial control institutions – government and parliament – arising from the need to comply with the conditions of the Ukraine Facility. Based on the conducted analysis, it is established that Ukraine fulfills EU requirements regarding the controlled use of funds in a manner by which sovereignty erosion may be regarded as a fact in financial practice.

For deeper understanding, the author turns to historical precedents, in particular the experience of the Ottoman Public Debt Administration (OPDA), which exemplified the loss of state sovereignty through international financial control. Parallels with the current situation suggest the repetition of historical precedents, when the conduct of military operations and limited financial capacity of a state create conditions for creditors' interference in its sovereignty.

In conclusion, the study confirms the fact of sovereignty erosion in the sphere of state financial control, despite declared constitutional norms and principles of economic sovereignty. The author finds that there is a probability of repeating historical financial precedents, but now in our country. The EU's developments in the foundations of financial cooperation stimulate the aspiration to learn and adopt

experience, primarily in matters of protecting its own financial interests through the deployment of total control over the use of allocated funds, involving all institutions – both domestic and those of the contracting party.

Keywords: OPDA, State Financial Control, Institute of Financial Control, Public Finance, Ukraine Facility.

JEL Classification: H83; H39; O31.

In cites: Khmelkov, A. (2026). Erosion of the sovereignty of state financial control. *Social Economics*, 73, 199–219. <https://doi.org/10.26565/2524-2547-2026-73-16> (In Ukrainian)

Конфлікт інтересів: автор повідомляє про відсутність конфлікту інтересів.

Автор підтверджує, що при написанні наукової статті ресурс штучного інтелекту використовувався. При написанні наукової статті ресурс штучного інтелекту Copilot використовувався виключно для орфографічного та стилістичного редагування, без застосування до формування ідей дослідження та їх доказів.

Conflict of Interest: The author declares no conflict of interest.

The author confirms that artificial intelligence tools were used in the writing of this research article. When writing this academic article, the Copilot AI tool was used solely for spelling and stylistic editing, and was not involved in the development of the research ideas or the supporting evidence

Стаття надійшла до редакції 14.02.2026 р.
Стаття пройшла рецензування 15.03.2026 р.
Стаття рекомендована до друку 28.03.2026 р.
Стаття опублікована 31.03.2026 р.

Received: 14 February 2026
Revised: 15 March 2026
Accepted: 28 March 2026
Published: 31 March 2026