



Віктор Квашин

ФІНАНСУВАННЯ

Це дослідження не отримувало жодних спеціальних грантів від фінансуючих організацій державному, комерційному чи некомерційному секторах.

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Фінансуюча сторона не брала участі в розробці дизайну дослідження, зборі та аналізі даних, прийнятті рішення про публікацію або підготовці рукопису.

УЧАСНИКИ

Автор брав участь виключно в інтелектуальній дискусії, що лежить в основі цієї статті, дослідженні прецедентного права, написанні та редагуванні, і несе відповідальність за зміст та інтерпретацію.

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

Автор заявляє, що у нього немає конфлікту інтересів.

CREATIVE COMMONS 4.0 ATTRIBUTION INTERNATIONAL (CC_BY_4.0)

Ця стаття з відкритим доступом, поширена на умовах Ліцензії атрибуції Creative Commons (CC_BY_4.0), що дає змогу необмежено використовувати, поширювати й відтворювати на будь-якому носії за умови посилання на оригінального(их) автора(ів) та джерела.

Проблеми правового регулювання залучення кваліфікованих фахівців для проведення державного фінансового аудиту

DOI: <https://doi.org/10.32353/acfs.13.2026.05>
УДК 347.73:336.14:35.071.6

Віктор Квашин,

кандидат юридичних наук, керуючий партнер адвокатської компанії «Квашин і партнери», Україна, Харків
ORCID ID : 0000-0001-9558-5272
advokat.kvashyn@gmail.com

Проблеми правового регулювання залучення кваліфікованих фахівців для проведення державного фінансового аудиту

Статтю присвячено проблемам правового регулювання залучення Державною аудиторською службою на договірних засадах кваліфікованих фахівців до проведення державного фінансового аудиту. Увагу до вказаної тематики обґрунтовано існуванням практики залучення Держаудитслужбою сторонніх осіб до проведення заходів державного фінансового контролю, яка пов'язана з відсутністю в її складі «штатних» кваліфікованих фахівців, та виявленням випадків залучення осіб без укладення відповідних договорів та осіб, що на момент участі їх у проведенні контрольних заходів не мали належних доказів про підтвердження кваліфікації. Встановлено, що право Держаудитслужби залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців регламентовано низкою актів профільного законодавства, серед яких один з відомчих актів видано як методичні рекомендації, не зважаючи на наявність в нього ознак нормативного акту. Обґрунтовано, що особливості правового регулювання сфери діяльності об'єкту аудиту обумовлюють критерії визнання залучених фахівців кваліфікованими, умови, види, форми та порядок укладення договорів, які у відповідній сфері застосовуються.

Доведено, що визначення договору безпосередньо залежить від його предмету, який фактично обумовлений потребами Держаудитслужби в отриманні спеціальних знань при проведенні перевірок задля виконання завдань державного фінансового аудиту. Співвідношенням судової та наукової і науково-технічної експертизи встановлено, що спільним для них є те, що особами, які їх безпосередньо проводять, можуть бути лише визнані кваліфіковані фахівці, тобто ті, що пройшли процедуру державної акредитації (експерти, що проводять наукову і науково-технічну експертизу), або атестацію з певної спеціальності (судові експерти), та отримали відповідні свідоцтва, якими держава підтвердила їхню кваліфікацію. Доведено, що задля практичного залучення на договірних засадах кваліфікованих фахівців для проведення держфінансового аудиту, що потребує спеціальних, експертних знань, Держаудитслужба має прийняти рішення про проведення відповідного експертного дослідження, виступити його замовником, а після визначення організатора у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», організатора – укласти з ним платний договір, який за змістом має відповідати вимогам статті 22 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу», або укласти платний договір на проведення експертного дослідження судовим експертом у відповідності до статей 7-1, 13 Закону України «Про судову експертизу».

Підсумовано, що проведення державної наукової і науково-технічної експертизи або експертного дослідження судовим експертом без укладення відповідного договору є прямим порушенням чинного профільного законодавства.

Ключові слова: державний фінансовий аудит, Державна аудиторська служба, залучення кваліфікованих фахівців, судова експертиза, наукова і науково-технічна експертиза.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Украї-



Victor Kvashin,

**PROBLEMS OF THE LEGAL
REGULATION OF ENGAGING
QUALIFIED SPECIALISTS IN
THE CONDUCT OF STATE
FINANCIAL AUDIT**

ні» від 26.01.1993 року¹ одними з головних завдань органу державного фінансового контролю є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, бюджетних установах, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі.

Органом державного фінансового контролю Кабінет Міністрів України відповідно до статті 1 вказаного закону визначив Державну аудиторську службу України та її міжрегіональні територіальні органи (далі – Держаудитслужба, органи Держаудитслужби), деталізувавши її компетенцію в відповідному Положенні².

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань реалізує державний фінансовий контроль, зокрема, через здійснення державного фінансового аудиту (стаття 3 закону), інспектування (стаття 4 закону), контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом перевірки закупівель та їхнього моніторингу (стаття 5 закону)³.

Відповідно до частини третьої статті 10 профільного закону Держаудитслужба для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції та інших перевірок має право залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок⁴.

Нормативне положення, аналогічне за змістом пункту 3 статті 10 цього закону, міститься також і в урядових нормативно-правових актах, якими врегульовано порядок проведення державного фінансового аудиту: у пункті 15 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм,⁵ у пункті 17 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання⁶ тощо.

Застосоване для визначення вказаного права органу державного фінансового контролю словосполучення «інших перевірок» дозволяє

¹ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine]: Закон України від 26.01.1993 року № 2939-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 13, ст. 110; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

² Положення про Державну аудиторську службу України [Regulations on the State Audit Service of Ukraine]: постанова КМУ від 3.02.2016 р. № 43; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>

³ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine]: Закон України від 26.01.1993 року № 2939-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 13, ст. 110; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

⁴ Там само.

⁵ Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [Procedures for the State Audit Service and its interregional territorial bodies for conducting state financial audits of the implementation of budget programs]: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 року № 1017; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text>

⁶ Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання [Procedures for the State Audit Service and its interregional territorial bodies to conduct state financial audits of business entities]: постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 р. № 252; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text>

state financial audit that requires special expert knowledge, the State Audit Service must: adopt a decision on conducting the relevant expert study, act as its customer, and, after selecting the organizer in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine "On Public Procurement," conclude a paid contract with such organizer. The content of this contract must comply with the requirements of Article 22 of the Law of Ukraine «On Scientific and Scientific-Technical Expertise," or conclude a paid contract for conducting an expert study with a forensic expert in accordance with Articles 7-1 and 13 of the Law of Ukraine "On Forensic Expertise". It is summarized that conducting state scientific and scientific-technical expertise or an expert study by a forensic expert without concluding the relevant contract constitutes a direct violation of the current sectoral legislation.

Keywords: State Financial Audit, State Audit Service of Ukraine, Engagement of Qualified Specialists, Forensic Expertise, Scientific and Scientific-Technical Expertise.

Державній аудиторській службі України залучати кваліфікованих фахівців для проведення будь-яких перевірок, зокрема, й тих, в яких має бути з'ясовано питання, що потребують спеціальних, експертних знань у сфері науки, технологій, мистецтва, ремесел тощо.

Для уточнення та роз'яснення наданих законом повноважень вказані нормативні приписи також деталізовані й самою Державною аудиторською службою. Так, згідно з Методичними рекомендаціями із проведення Державною аудиторською службою України, її міжрегіональними територіальними органами деяких державних фінансових аудитів⁷ перевірка, яка здійснюється із залученням кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій (далі – кваліфіковані фахівці) для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції та інших перевірок сама Державна аудиторська служба України надала таке визначення як «спеціальна перевірка».

Зазначимо, що вказані Методичні рекомендації не можуть не застосовуватися посадовими особами Державної аудиторської служби при проведенні державних аудитів, але за приписом їхнього пункту 1.4. «не містять норм права та мають рекомендаційний характер». Таке положення не корелюється з фактичним змістом цього акту, який має всі ознаки відомчого нормативного акту. Наведений припис дозволив Державній аудиторській службі відповідно до пункту 2 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади⁸ уникнути державної реєстрації цих Методичних рекомендацій в Міністерстві юстиції України.

На нашу думку, вказане в цьому відомчому акті положення є штучною конструкцією, яка може створювати колізії в правозастосуванні через запровадження Державною аудиторською службою України термінології та правил проведення державного аудиту, що не відповідають чинному законодавству України. За таких обставин застосування вказаних Методичних рекомендацій без визнання їх нормативним актом та державної реєстрації в установленому законом порядку є, з одного боку неприпустимим, а з іншого – актуалізує потребу в дослідженнях проблем правового регулювання залучення до проведення заходів державного фінансового контролю осіб, які не є службовцями (аудиторами) Державної аудиторської служби України, але визнані державою в якості кваліфікованих фахівців.

Очевидно, що практика залучення Державної аудиторської служби та її територіальних підрозділів сторонніх осіб до проведення заходів державного фінансового контролю пов'язана з відсутністю в її складі власних («штатних») кваліфікованих фахівців. Разом з тим, аналіз судової практики щодо оскарження в порядку адміністративного судочинства рішень та дій Державної аудиторської служби України свідчить про непоодинокі залучення нею для проведення державного фінансового аудиту в якості кваліфікованих фахівців осіб без укладення відповідних договорів та осіб, що на момент участі їх у проведенні контрольних заходів не мали належних доказів про підтвердження їхньої кваліфікації, що надає обраній для дослідження проблемі додаткової актуальності⁹.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрана для дослідження тема є малодослідженою в вітчизняній юридичній науці. Дослідженню

⁷ Методичні рекомендації із проведення Державною аудиторською службою України, її міжрегіональними територіальними органами деяких державних фінансових аудитів [Guidelines for the Conduct of Certain Government Financial Audits by the State Audit Service of Ukraine and Its Interregional Territorial Bodies]: наказ Держаудитслужби від 29.12.2022 р. № 317; URL: https://dasu.gov.ua/attachments/9556f064-8483-4c47-9a08-9d3d851dd09f_164823.pdf.

⁸ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [Regulations on the State Registration of Regulatory Acts Issued by Ministries and Other Executive Bodies]: постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>

⁹ Рішення Київського окружного адміністративного суду [Decision of the Kyiv District Administrative Court] від 03.07.2024 року у справі № 320/14027/24; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121413724>; Рішення Харківського окружного адміністративного суду [Decision of the Kharkiv District Administrative Court] від 03.03.2025 року у справі № 520/7216/24; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125819700>



Victor Kvashyn,

**PROBLEME DER
RECHTLICHEN REGELUNG
DER BESCHÄFTIGUNG
VON QUALIFIZIERTEN
FACHKRÄFTEN FÜR
DIE DURCHFÜHRUNG
DER STAATLICHEN
FINANZKONTROLLE**

прав Державної аудиторської служби, врегульованих статтею 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» в останні роки присвятили свою увагу К. В. Бортняк, Л. В. Гуцаленко, Л. В. Дікань, М. О. Довга, В. С. Загорський, Т. О. Чернадчук, О. П. Мельник, Ю. Д. Радіонов та ін. Аналізуючи правове регулювання компетенції вказаного органу державного фінансового контролю, вітчизняні науковці не здійснювали детального аналізу правових проблем саме механізму договірної залучення (прогалин, колізій, процедурних питань, відповідальності тощо).

Метою даної статті є визначення поточного стану правового регулювання залучення Державною аудиторською службою України на договірних засадах для проведення державного аудиту осіб, що мають спеціальні знання у галузі науки, технологій, мистецтва, ремесел тощо, виявлення причин виникнення проблем в цій сфері, співвідношення видів експертної діяльності, встановлення прав, обов'язків та відповідальності експертів, які можуть бути залученими Державною аудиторською службою для проведення державного фінансового аудиту та умов визнання їх кваліфікованими фахівцями. Також метою роботи є виявлення чинників, що впливають на визначення договорів щодо проведення експертних досліджень, умов та порядку їх укладення, та встановлення наслідків проведення експертних досліджень без укладення відповідного договору.

Виклад основного матеріалу. Як один із різновидів державного фінансового контролю, державний фінансовий аудит відповідно до статті 3 Закону полягає у перевірці та аналізі Держаудитслужбою фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю¹⁰.

Саме завдання із перевірки та аналізу Держаудитслужбою фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави об'єктом аудиту обумовлює потребу залучення нею до проведення держфінансового аудиту у виняткових випадках інших осіб, коли власними силами, тобто силами штатних службовців Державної аудиторської служби та її територіальних підрозділів виконати ці завдання не уявляється можливим.

Отже, нормативно-правову конструкцію пункту третього статті 10 Закону щодо залучення Держаудитслужбою до проведення держфінансового аудиту на договірних засадах кваліфікованих фахівців слід розглядати в системному логіко-правовому зв'язку з нормативно-правовою конструкцією зі встановлених статтею 3 цього ж Закону завдань державного фінансового аудиту щодо перевірки та аналізу фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, та з положеннями актів чинного законодавства, що визначають особливості правового регулювання сфери діяльності об'єкту аудиту: освіта, наука, мистецтво, технології тощо. Такі особливості обумовлюють критерії визнання залучених фахівців кваліфікованими, умови, види, форми та порядок укладення договорів, які у відповідній сфері застосовуються.

У цьому контексті особливу увагу привертає з'ясування стану правового регулювання порядку залучення для проведення державного фінансового аудиту на договірних засадах тих фахівців, які за основною, профільною діяльністю є експертами в певній галузі знань і кваліфікація яких офіційно визнана державою.

Слід зазначити, що діяльністю, змістом якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка певних об'єктів та потребує спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо, врегульована в Україні спеці-

Zusammenfassung. Der wissenschaftliche Artikel befasst sich mit den Problemen der rechtlichen Regelung der Beauftragung qualifizierter Fachkräfte durch den Staatlichen Rechnungshof auf vertraglicher Basis zur Durchführung staatlicher Finanzkontrollen. Das Interesse an diesem Thema ergibt sich aus der Praxis, dass der Staatliche Rechnungshof externe Personen für die Durchführung von Maßnahmen im Bereich der staatlichen Finanzkontrolle einsetzt, was mit einem Mangel an „festgestellten“ qualifizierten Fachkräften in seinen Reihen zusammenhängt, sowie mit der Aufdeckung von Fällen, in denen Personen ohne Abschluss entsprechender Verträge engagiert wurden und Personen, die zum Zeitpunkt ihrer Teilnahme an den Kontrollmaßnahmen nicht über entsprechende Nachweise für ihre Qualifikationen verfügten. Es wurde festgestellt, dass das Recht des Staatlichen Rechnungshofs, qualifizierte Fachkräfte auf Vertragsbasis zu beauftragen, durch eine Reihe von Rechtsakten der einschlägigen Gesetzgebung geregelt ist, wobei einer der Ministerialerlasse als methodische Leitlinien erlassen wurde, obwohl er die Merkmale eines normativen Rechtsakts aufweist. Es wurde begründet, dass die Besonderheiten der Rechtsvorschriften im Bereich der Tätigkeit des zu prüfenden Unternehmens die Kriterien für die Anerkennung der beauftragten Fachkräfte als qualifiziert sowie die Bedingungen, Arten, Formen und das Verfahren für den Abschluss von Verträgen bestimmen, die in dem jeweiligen Bereich gelten.

Es wurde nachgewiesen, dass die Definition des Vertrags unmittelbar von seinem Gegenstand abhängt, der sich tatsächlich aus den Erfordernissen des Staatlichen Rechnungshofs hinsichtlich der Einholung von Fachwissen bei der Durchführung von Prüfungen zur Erfüllung der Aufgaben der staatlichen Finanzkontrolle ergibt. Beim Vergleich des gerichtlichen Gutachtens mit dem wissenschaftlichen und dem wissenschaftlich-technischen Gutachten wurde festgestellt, dass ihnen gemeinsam ist, dass die Personen, die sie unmittelbar

¹⁰ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine]: Закон України від 26.01.1993 року № 2939-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 13, ст. 110; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>



durchführen, ausschließlich anerkannte, qualifizierte Fachleute sein dürfen, d. h. Personen, die ein staatliches Akkreditierungsverfahren (Experten, die wissenschaftliche und wissenschaftlich-technische Gutachten erstellen) oder eine Zertifizierung in einem bestimmten Fachgebiet (Gerichtssachverständige) durchlaufen haben und entsprechende Bescheinigungen erhalten haben, mit denen der Staat ihre Qualifikationen bestätigt hat. Es wurde dargelegt, dass der Staatliche Rechnungshof, um qualifizierte Fachleute auf vertraglicher Basis für die Durchführung einer staatlichen Finanzkontrolle, die fachliches Expertenwissen erfordert, praktisch einzubinden, einen Beschluss über die Durchführung einer entsprechenden Expertenprüfung fassen, als deren Auftraggeber auftreten und nach der Benennung des Organisators gemäß dem in dem Gesetz der Ukraine „Über das öffentliche Auftragswesen“ einen Vertrag mit diesem abzuschließen, dessen Inhalt den Anforderungen von Art. 22 des Gesetzes der Ukraine „Über wissenschaftliche und wissenschaftlich-technische Gutachten“ entsprechen muss, oder einen entgeltlichen Vertrag über die Durchführung einer Begutachtung durch einen Gerichtssachverständigen gemäß Art. 7-1, 13 des Gesetzes der Ukraine „Über die gerichtliche Begutachtung“.

Es wurde zusammengefasst, dass die Durchführung einer staatlichen wissenschaftlichen oder wissenschaftlich-technischen Begutachtung oder einer fachlichen Untersuchung durch einen Gerichtssachverständigen ohne Abschluss eines entsprechenden Vertrags einen direkten Verstoß gegen die geltenden Vorschriften in diesem Bereich darstellt.

Schlüsselwörter: staatliche Finanzkontrolle, Staatlicher Rechnungshof, Hinzuziehung qualifizierter Fachleute, gerichtliches Gutachten, wissenschaftliches und wissenschaftlich-technisches Gutachten.

альним законодавством, зокрема, Законами України «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹¹, «Про судову експертизу»¹² тощо.

Порівняльний аналіз положень вказаних законів дозволяє дійти висновку про те, що якщо наукова і науково-технічна експертиза складає дослідження, перевірку, аналіз та оцінку науково-технічного рівня об'єктів експертизи (діючі об'єкти техніки, проекти, програми, пропозиції різного рівня, державні цільові науки, науково-технічні програми, галузеві й міжгалузеві програми у сфері наукової і науково-технічної діяльності тощо), то судовою експертизою є дослідження, що здійснюється на основі спеціальних знань, які передбачають наявність спеціальних знань у галузі науки і техніки, але й виходять за їхні межі та можуть стосуватися спеціальних знань у галузі мистецтва та ремесел. При цьому, якщо метою наукової і науково-технічної експертизи є підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи, то метою судової експертизи є надання висновків з питань, що є або будуть предметом судового розгляду.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» вказана експертна діяльність проводиться у формі державної, громадської та іншої експертизи. Якщо державну наукову і науково-технічну експертизу відповідно до статті 10 вказаного Закону проводять органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації, згідно зі статтею 11 цього ж Закону громадську наукову і науково-технічну експертизу можуть проводити у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, то іншу наукову і науково-технічну експертизу за статтею 12 Закону можуть проводити наукові і науково-технічні установи, підприємства та організації різних форм власності і підпорядкування, а також спеціально створені експертні організації, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз. При цьому, відповідно до статті 7 вказаного закону фізичні особи, які на постійній або професійній основі здійснюють діяльність, пов'язану з наданням експертних послуг, та юридичні особи, статутом яких передбачено таку діяльність, повинні пройти державну акредитацію і отримати свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його отримувача з питання організації та проведення наукової і науково-технічної експертизи¹³.

Згідно ж зі статтею 7 Закону України «Про судову експертизу» судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи (науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України), їх територіальні філії, експертні установи комунальної форми власності, а також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених цим Законом. При цьому судовими експертами державних спеціалізованих установ за статтею 10 Закону України «Про судову експертизу» можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. У цій ж статті визначено, що до проведення судових експертиз (обстежень і досліджень), крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України,

¹¹ Про наукову і науково-технічну експертизу [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР; *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 9, ст. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>

¹² Про судову експертизу [About Forensic Examination]: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1994, № 28, ст. 232; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>

¹³ Про наукову і науково-технічну експертизу [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР; *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 9, ст. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>

атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності¹⁴.

Важливим для розуміння поточного правового регулювання залучення Державною аудиторською службою кваліфікованого фахівця на договірних засадах, на нашу думку, є те, що як про «наукових», так і про судових експертів інформація міститься у відповідних електронних реєстрах: Єдиному реєстру виданих державних свідоцтв на право організації, проведення або організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи, ведення якого має здійснюватися Міністерством освіти і науки України, Державному Реєстр атестованих судових експертів, ведення якого покладається на Міністерство юстиції України.

Підставою проведення судової експертизи відповідно до статті 7-1 Закону України «Про судову експертизу» є відповідне судове рішення чи рішення органу досудового розслідування, або договір з експертом чи експертною установою – якщо експертиза проводиться за замовлення інших осіб. Оскільки Державна аудиторська служба за своєю компетенцією не є ані судом, ані органом досудового розслідування, то підставою проведення суб'єктами судово-експертної діяльності на її замовлення експертних досліджень (обстежень і досліджень) відповідно до статті 7-1 Закону України «Про судову експертизу» може бути виключно договір з відповідним експертом чи експертною установою, зміст та порядок укладання якого визначено не у вказаному законі, а врегульовано відомчим актом Міністерства юстиції України. Так, згідно з пунктом 1.8. Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень¹⁵ підставою для проведення експертизи відповідно до чинного законодавства є, зокрема, й договір з експертом чи експертною установою, укладений за письмовим зверненням особи. Як вбачається зі змісту цього пункту, єдиними обов'язковими умовами цього договору є зазначення реквізитів замовника, перелік питань, які підлягають розв'язанню, а також об'єктів, що надаються.

Вказане нормативне положення свідчить, на нашу думку, про застарілість та поверховість правового регулювання, яке не відповідає чинному законодавству, зокрема, щодо укладання відповідно до статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі»¹⁶ договорів про закупівлю відповідно до норм Цивільного кодексу України та заборони укладення договорів про закупівлю, що передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель.

При цьому права, обов'язки та відповідальність судового експерта, вимоги до його висновку, які могли б бути відображені в такому договорі, встановлено в статтях 12, 13 Закону України «Про судову експертизу»¹⁷. В цих положеннях їх не достатньою мірою деталізовано, адже їх передбачено законодавством, що регулює діяльність судів з розгляду та вирішення правових спорів, та кримінальним процесуальним законодавством. Так, обов'язком судового експерта, який має бути включено до договору про проведення експертного дослідження, на нашу думку, має бути визнано обов'язок провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок (пункт 1 частини першої статті 12 вказаного Закону), його право проводити на договірних засадах експертні дослідження з питань, що становлять інтерес для юридичних і фізичних осіб, з урахуванням обмежень, передбачених законом (пункт 6 частини першої статті 13 вказаного Закону), одержувати винагороду за проведення судової експертизи, якщо її виконання не є службовим за-

Victor Kvashyn,

PROBLÈMES DE RÉGLEMENTATION LÉGALE POUR ATTIRER DES SPÉCIALISTES QUALIFIÉS POUR L'AUDIT FINANCIER DE L'ÉTAT

Résumé. L'article scientifique est consacré aux problématiques liées à la réglementation juridique du recours par le Service d'audit de l'État à des spécialistes qualifiés, sur une base contractuelle, pour la réalisation d'audits financiers publics. L'intérêt porté à cette question se justifie par la pratique, courante au sein du Service d'audit de l'État, de faire appel à des tiers pour des activités de contrôle financier public. Cette pratique est liée à l'absence de spécialistes qualifiés à temps plein dans ses effectifs, et à l'identification de cas où des personnes ont été impliquées sans contrat et d'autres qui, au moment de leur participation aux contrôles, ne disposaient pas de justificatifs de leurs qualifications. Il est établi que le droit du Service d'audit de l'État de recourir à des spécialistes qualifiés sur une base contractuelle est régi par plusieurs textes législatifs spécialisés, dont un arrêté ministériel, bien qu'il présente des caractéristiques d'un texte réglementaire, à titre de recommandations méthodologiques. Il est démontré que les spécificités de la réglementation juridique du secteur d'activité soumis à l'audit déterminent les critères de reconnaissance des compétences des spécialistes impliqués, ainsi que les conditions, les types, les formes et la procédure de conclusion des contrats applicables dans ce secteur.

Il est avéré que la définition du contrat dépend directement de son objet, lequel est déterminé par les besoins du Service d'audit de l'État en matière d'expertise spécialisée lors des inspections menées dans le cadre de l'audit financier de l'État. La corrélation entre expertise criminalistique, scientifique et technique est établie que ces expertises ont en commun d'être exercées directement par des spécialistes qualifiés et reconnus, c'est-à-dire des personnes ayant suivi la procédure d'accréditation d'État (experts en expertise scientifique et technique et scientifique) ou obtenu une certification dans une spécialité donnée (experts criminaliste), et ayant reçu les certificats requis attestant de leurs qualifications par l'État. Il a été démontré que, pour impliquer concrètement des spécialistes qualifiés sur une base contractuelle

¹⁴ Про судову експертизу [About Forensic Examination]: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1994, № 28, ст. 232; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>

¹⁵ Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень [Regulations on the Appointment and Conduct of Forensic Examinations and Expert Studies]: наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5 (у редакції наказу Мінюсту від 26.12.2012 № 1950/5); URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>

¹⁶ Про публічні закупівлі [About Public Procurement]: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VІІІ, *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2016, № 9, ст. 89; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

¹⁷ Про судову експертизу [About Forensic Examination]: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1994, № 28, ст. 232; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>



dans la réalisation d'un audit financier d'État nécessitant des connaissances spécialisées, le Service d'audit de l'État doit décider de mener une étude d'expertise pertinente, se porter garant de celle-ci et, après avoir désigné l'organisateur conformément à la loi ukrainienne « Sur les marchés publics », conclure avec lui une convention d'honoraires dont le contenu doit satisfaire aux exigences de l'article 22 de la loi ukrainienne « Sur l'expertise scientifique et scientifique et technique », ou conclure une convention d'honoraires pour la réalisation d'une étude d'expertise par un expert judiciaire conformément aux articles 7-1 et 13 de la loi ukrainienne « Concernant l'expertise judiciaire ».

Il est résumé que la conduite de l'expertise scientifique et scientifique-technique de l'État ou de la recherche d'experts par un expert criminaliste sans la conclusion de l'accord pertinent constitue une violation directe de la législation actuelle sur le profil.

Mots-clés: audit financier d'État, Service d'audit de l'État, attraction de spécialistes qualifiés, expertise criminalistique, analyse scientifique et technique.

вданням (пункт 5 частини першої статті 13 вказаного Закону) та відповідальність, в тому числі, за вирішення питань, що виходять за межі кваліфікації судового експерта за відповідною експертною спеціальністю, у тому числі питань права (пункт 5 частини третьої статті 14 цього ж закону), за порушення порядку зберігання та поводження з об'єктами дослідження, матеріалами справи (провадження), що призвело або може призвести до їх втрати або пошкодження (пункт 8 частини третьої статті 14 цього ж закону), за порушення вимог законодавства щодо оформлення висновку судового експерта (пункт 11 частини третьої статті 14 цього ж закону)¹⁸.

На відміну від вказаних підстав та особливостей правового регулювання залучення Державною аудиторською службою на договірних засадах для проведення державного фінансового аудиту судових експертів підставами для проведення наукової та науково-технічної експертизи відповідно до статті 6 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, та договори на проведення наукової та науково-технічної експертизи, укладені підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами¹⁹.

Із аналізу положень вказаного закону про суб'єктів наукової і науково-технічної експертизи та форми її проведення випливає, що лише при проведенні громадських наукових та науково-технічних експертиз допускаються прямі договірні відносини між замовниками та експертами, а проведення державних та інших наукових і науково-технічних експертиз потребує обов'язкової участі в них, окрім замовника та експерта, ще й організатора.

При проведенні державної наукової і науково-технічної експертизи слід враховувати, що у частині першій статті 22 цього Закону прямо встановлено, що основним юридичним документом, який регламентує відносини між замовником і організатором, є договір на її проведення. При цьому, в такому договорі згідно з частиною другою цієї ж статті має бути визначено його сторони; предмет і об'єкти експертизи; умови проведення експертизи; права та обов'язки сторін; термін проведення експертизи; термін, протягом якого висновки експертизи зберігають чинність залежно від характеру об'єкта експертизи; порядок розрахунків; умови, що впливають на зміну або припинення договірних відносин; відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору; інші суттєві умови, які впливають із специфіки об'єкта експертизи.

Системний аналіз змісту статей 19, 20, 21 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»²⁰ дозволяє прийти до висновку про те, що права та обов'язки кожного суб'єкта експертного процесу як прямо встановлено законом та договором, так і є похідними від визначених законом та договором відповідних обов'язків і прав інших його суб'єктів. До цього ж вони є ретельно деталізованими.

Так, замовники відповідно до частини третьої, четвертої статті 4 цього Закону формують завдання на проведення експертизи, забезпечують оплату витрат на її проведення, оплату праці експертів або послуг організаторів експертизи, можуть на підставі договорів або доручень вступати у відносини з експертами безпосередньо або через організаторів експертизи. Замовників наділено правами заявляти про необхідність проведення попередньої, первинної, повторної, додаткової або контрольної наукової і науково-технічної експертизи; порушувати клопотання про заміну експертів, одержувати консультації щодо проведення наукової і науково-технічної експертизи; одержувати інформацію про хід проведення наукової і науково-технічної експертизи на всіх стадіях експертного процесу, подавати організатору письмові або усні пояснення, зауваження, рекомендації щодо її проведення; знайомитися з висновками такої експертизи; створювати банки даних про організаторів експер-

¹⁸ Там само.

¹⁹ Про наукову і науково-технічну експертизу [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР; *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 9, ст. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁰ Про наукову і науково-технічну експертизу [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР; *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 9, ст. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>



Victor Kwaszyn,

**PROBLEMY REGULACJI
PRAWNEJ ZATRUDNIANIA
WYKWALIFIKOWANYCH
SPECJALISTÓW DO
PRZEPROWADZANIA
PAŃSTWOWEJ KONTROLI
FINANSOWEJ**

Streszczenie. Artykuł naukowy poświęcony jest problemom regulacji prawnej angażowania przez Państwową Służbę Audytową, na zasadach umownych, wykwalifikowanych specjalistów do przeprowadzania państwowego audytu finansowego. Zainteresowanie tą tematyką wynika z istnienia praktyki angażowania przez Państwową Służbę Audytową osób z zewnątrz do przeprowadzania działań w zakresie państwowej kontroli finansowej, co wiąże się z brakiem w jej składzie „etatowych” wykwalifikowanych specjalistów, oraz z wykryciem przypadków angażowania osób bez zawarcia odpowiednich umów oraz osób, które w momencie udziału w działaniach kontrolnych nie posiadały odpowiednich dowodów potwierdzających kwalifikację. Ustalono, że prawo Państwowej Służby Audytywnej do angażowania na zasadach umownych wykwalifikowanych specjalistów jest uregulowane szeregami aktów profilowego ustawodawstwa, wśród których jeden z aktów resortowych został wydany jako wytyczne metodologiczne, pomimo posiadania przez niego cech aktu normatywnego. Uzasadniono, że specyfika regulacji prawnych w zakresie działalności podmiotu podlegającego kontroli determinuje kryteria uznawania zaangażowanych specjalistów za wykwalifikowanych, warunki, rodzaje, formy i tryb zawierania umów, które mają zastosowanie w danej dziedzinie.

Wykazano, że definicja umowy zależy bezpośrednio od jej przedmiotu, który w rzeczywistości wynika z potrzeb Państwowej Służby Audytywnej w zakresie pozyskiwania specjalistycznej wiedzy podczas przeprowadzania kontroli w celu realizacji zadań państwowego audytu finansowego. Porównując ekspertyzę sądową z ekspertyzą naukową i naukowo-techniczną, stwierdzono, że cechą wspólną dla nich jest to, że osobami, które jej bezpośrednio przeprowadzają, mogą być wyłącznie uznani wykwalifikowani specjaliści, czyli osoby, które przeszły procedurę akredytacji państwowej (eksperci przeprowadzającej ekspertyzy

тизи, заносити до них оцінки якості виконаних експертних робіт. При цьому, за частиною першої статті 19 цього Закону договором або дорученням на проведення експертизи може бути встановлено право замовника збирати та поширювати інформацію стосовно суб'єктів наукової і науково-технічної експертизи без їх обов'язкової згоди, яка за загальним правилом потрібна для таких дій, або, приміром, право власності організатора на результати, матеріали та висновки наукової і науково-технічної експертизи, які являють собою науково-технічну продукцію, яке за загальним правилом належить замовникові.

Також на замовників відповідно до частини другої статті 19 цього ж закону покладено обов'язки подавати на наукову і науково-технічну експертизу відповідні об'єкти і супровідні матеріали до них, а у випадках проведення повторної, додаткової, контрольної експертизи – висновки попередньої експертизи; сприяти організаторам наукової і науково-технічної експертизи у проведенні всебічного, об'єктивного, науково обгрунтованого комплексного аналізу об'єктів експертизи, виробленні незалежної експертної оцінки; передавати у встановлені договором або дорученням терміни організаторам наукової і науково-технічної експертизи необхідні матеріали, розрахунки, дані, додаткові відомості, що стосуються об'єктів експертизи; використовувати у своїй діяльності рекомендації наукової і науково-технічної експертизи при прийнятті рішень щодо об'єктів експертизи та подавати у випадках, передбачених цим Законом, об'єкти експертизи та супровідні матеріали до них на повторну або додаткову експертизу; забезпечувати у передбачених договором випадках анонімність експертів; відшкодовувати моральну та матеріальну шкоду, заподіяну своїми неправомірними діями.

Організатори згідно з частиною першою статті 20 вказаного Закону мають право здійснювати всі необхідні заходи з метою організації та проведення експертизи на підставі доручень або договорів згідно з чинним законодавством. На організаторів згідно з частиною другою цієї ж статті покладено обов'язки пред'явити на вимогу замовника при укладанні договору на проведення експертизи свідоцтва або документи, що їх замінюють, які підтверджують досвід і рівень кваліфікації експертів, які залучатимуться до проведення експертизи; забезпечувати комплексне, якісне та ефективне проведення наукової і науково-технічної експертизи; інформувати замовника у визначений договором термін про створення в ході проведення експертизи об'єктів авторського права і промислової власності; не допускати без згоди замовника розголошення інформації, що міститься у матеріалах, залучених для проведення експертизи, думок експертів, висновків наукової і науково-технічної експертизи, не затверджених і не оголошених у встановленому порядку; дотримувати вимог авторського права і права на об'єкти промислової власності стосовно об'єктів експертизи та матеріалів, наданих для підготовки експертних висновків; використовувати досягнення світової науки і міжнародного науково-технічного співробітництва для оцінки об'єктів експертизи та в процесі підготовки висновків наукової і науково-технічної експертизи; своєчасно інформувати замовника про можливі конфлікти, особисту заінтересованість або особливі зв'язки з особами чи організаціями, заінтересованими в тих чи інших висновках експертизи або рішеннях за наслідками експертизи²¹.

Оскільки експерт, безпосередньо залучений до проведення державної наукової чи науково-технічної експертизи, відповідно до частини другої статті 21 цього Закону не є стороною договору на її проведення, то права експерта не визначено законом як суттєва умова такого договору. При цьому, права експерта, якого може залучити організатор державної наукової або науково-технічної експертизи, згідно з частиною четвертою цієї ж статті можуть виникати не на підставі договору на проведення такої експертизи, а на підставі відповідного доручення або його службових обов'язків, якщо він здійснює експертизу як службове завдання. Разом з тим, оскільки в договорі на проведення наукової і науково-технічної експертизи має бути встановлено відповідальність за достовірність висновку експертизи, термін дії такої відповідальності та

²¹ Про наукову і науково-технічну експертизу [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР; Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 9, ст. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>



naukowe i naukowo-techniczne) lub atestację w określonej specjalności (eksperti sądowi) oraz otrzymały odpowiednie świadectwa, którymi państwo potwierdziło ich kwalifikacje. Wykazano, że w celu praktycznego zaangażowania na zasadach umownych wykwalifikowanych specjalistów do przeprowadzenia państwowej kontroli finansowej, wymagającej specjalistycznej wiedzy eksperckiej, Państwowa Służba Audytowa musi podjąć decyzję o przeprowadzeniu odpowiedniego badania eksperckiego, wystąpić jako jego zleceniodawca, a po wyznaczeniu organizatora w trybie określonym w ustawie Ukrainy „O zamówieniach publicznych”, organizatora – zawrzeć z nim umowę odpłatną, której treść musi odpowiadać wymogom art. 22 ustawy Ukrainy „O ekspertyzie naukowej i naukowo-technicznej”, lub zawrzeć umowę odpłatną na przeprowadzenie badania eksperckiego przez biegłego sądowego zgodnie z art. 7-1, 13 ustawy Ukrainy „O ekspertyzie sądowej”.

Podsumowano, że przeprowadzenie państwowej ekspertyzy naukowej lub naukowo-technicznej albo badania eksperckiego przez biegłego sądowego bez zawarcia odpowiedniej umowy stanowi bezpośrednie naruszenie obowiązujących przepisów w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: państwowa kontrola finansowa, Państwowa Służba Audytowa, angażowanie wykwalifikowanych specjalistów, ekspertyza sądowa, ekspertyza naukowa i naukowo-techniczna.

конкретні особи, на яких вона покладається стосовно окремих розділів або за експертизу в цілому (частина друга статті 22 цього Закону), то саме експерта, якого безпосередньо залучено до проведення експертизи, може бути визначено в якості такої відповідальної особи.

Експерт як ключовий суб'єкт наукової і науково-технічної експертизи частина перша статті 21 цього Закону має право вільно викладати особисту думку з питань експертного аналізу, наукової і науково-технічної експертизи; брати участь у проведенні експертного аналізу і оцінці об'єктів на всіх стадіях наукової і науково-технічної експертизи; брати участь у проведенні експертизи або відмовитися від участі в ній, якщо це не пов'язано з прямим виконанням службових обов'язків; вимагати надання додаткових матеріалів, розрахунків і обґрунтувань; необхідних для підготовки об'єктивних висновків; одержувати стосовно об'єкта експертизи достовірні відомості, довідкові та інформаційні матеріали, в тому числі й такі, що не підлягають розголошенню (порядок проведення експертизи в цьому випадку, зокрема, правила допуску експерта та міра відповідальності за розголошення отриманої інформації, встановлено відповідними актами законодавства); обнародувати у медіа підготовлені висновки наукової і науково-технічної експертизи, якщо це передбачено дорученням або договором на проведення експертизи²².

Згідно зі статтею 35 цього Закону належну реалізацію прав та виконання обов'язків суб'єктами наукової і науково-технічної експертизи гарантовано встановленням особливих підстав для притягнення їх до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері наукової і науково-технічної експертизи, серед яких невиконання вимог зазначеного закону та умов договору щодо проведення наукової і науково-технічної експертизи; її проведення всупереч основному цільовому призначенню, визначеному в договорі на проведення експертизи; фальсифікація висновків такої експертизи; прийняття рішень без проведення наукової і науково-технічної експертизи у випадках, коли законодавством встановлено, що проведення такої експертизи є обов'язковим тощо²³.

Слід також зазначити, що відповідно до статті 24 цього Закону висновок саме державної наукової і науково-технічної експертизи є обов'язковим для прийняття фізичними і юридичними особами до розгляду та врахування при обґрунтуванні структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових і науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проєктів, при реалізації наукової і науково-технічної діяльності, при аналізі ефективності використання науково-технічного потенціалу, а висновки громадської та інших наукових і науково-технічних експертиз згідно зі статтею 25 цього Закону мають, як правило, рекомендаційний характер та беруться до уваги державними органами поряд із висновками державної наукової і науково-технічної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проєктів, використання іншої науково-технічної продукції та розробок.

Висновок будь-якої наукової і науково-технічної експертизи як результат експертної діяльності має відповідати вимогам компетентності, об'єктивності, достовірності, повноти аналізу, обґрунтованості (стаття 3 Закону), але саме висновок державної наукової і науково-технічної експертизи в силу наведеної вище обов'язковості, тобто пріоритету над висновками інших експертиз, має бути документом такої якості, яка буде гарантовано достатньою для прийняття замовником зваженого рішення щодо об'єкта експертизи²⁴.

Зважаючи на те, що однією із суттєвих умов таких договорів має бути оплата послуг організатора, експерта та порядок розрахунків між сторонами (частина друга статті 22 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»)[9], або винагорода судового експерта (пункт 5 частини першої статті 13 Закону України «Про судову експертизу»), то визначення організатора державної наукової і науково-технічної експертизи, або виконавця експертного дослідження (судового експерта чи судово-експертної установи), Держаудитслужба, як замовник такої ек-

²² Там само.

²³ Там само.

²⁴ Там само.

пертизи (експертного дослідження), має здійснювати у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі»²⁵.

У такому контексті договір про проведення державної наукової і науково-технічної експертизи або договір на проведення експертного дослідження мають розглядатися як договори про закупівлю, тобто господарські договори, що укладаються між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі, предметом якого є платна послуга з проведення наукової чи науково-технічної експертизи або проведення експертних досліджень судовими експертами (пункти 6, 21 частини першої статті 1 цього Закону)²⁶.

Із системного аналізу положень Закону України «Про публічні закупівлі» вбачається, що вибір замовником – Державною аудиторською службою України, яка є центральним органом виконавчої влади (пункт 1 частини першої статті 2 цього Закону), процедури закупівлі залежить від вартості послуги, що є предметом закупівлі: придбання таким замовником послуг вартістю, більшою 200 тисяч гривень має здійснюватися за конкурентною процедурою закупівлі, тобто закупівлі з відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу (пункт 13 частини першої статті 1, пункт 1 частини першої статті 3 цього Закону), послуг вартістю, що дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень, але є меншою 200 тисяч гривень, здійснюється за спрощеною закупівлею (пункт 28 частини першої статті 1, пункт 1 частини першої статті 3 цього Закону), а послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, – з дотриманням принципів здійснення публічних закупівель та з використанням електронної системи закупівель або без її використання, але з обов'язковим оприлюдненням в такій системі звіту про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель (частини друга, третя статті 3, стаття 10 цього Закону)²⁷.

При цьому, публічні закупівлі мають здійснюватися Державною аудиторською службою відповідно до її річних планів і змін до них, до яких відповідно до статті 4 вказаного закону має включатися інформація про всі заплановані закупівлі (назва предметів закупівель із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником, назви відповідних класифікаторів предмета закупівлі, розмір бюджетного призначення та/або очікувана вартість предмета закупівлі, види закупівель та орієнтовні початки їх проведення тощо).

Для завершення варто вказати на те, що згідно частини третьої статті 41 цього Закону укладення договорів про закупівлю, що передбачають оплату замовником, зокрема, послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель заборонено, що є встановленою у статті 43 цього ж Закону підставою для визнання його нікчемності.

Висновки. Нормативно-правову конструкцію щодо залучення Державною аудиторською службою України до проведення держфінансудиту на договірних засадах кваліфікованих фахівців слід розглядати в системному логіко-правовому зв'язку з нормативно-правовою конструкцією із завдань державного фінансового аудиту щодо перевірки та аналізу фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави. Особливості правового регулювання сфери діяльності об'єкту аудиту (наука, технології, мистецтво, ремесла тощо) обумовлюють критерії визнання залучених фахівців кваліфікованими, умови, види, форми та порядок укладення договорів, які у відповідній сфері застосовуються. Таким чином, визначення договору безпосередньо залежить від його предмету, який фактично обумовлений потребами Держаудитслужби в отриманні спеціальних знань при проведенні будь-яких перевірок задля виконання завдань державного фінансового аудиту.

Більш широка за змістом судова експертиза є вужчою у порівнянні з науковою і науково-технічною експертизою за метою проведення. Спільним для проведення як наукової і науково-технічної, так і судової експертизи є те, що особами, які їх безпосередньо проводять, можуть бути лише визнані державою кваліфіковані фахівці, тобто ті, що пройшли процедуру державної акредитації для експертів, що проводять наукову і науково-технічну експертизу, або атестацію з певної спеціальності – для судових експертів, та отримали відповідні свідоцтва, якими державою підтверджено їхню кваліфікацію. В цілому правовому регулюванню права Державної аудиторської служби залучати на договірних засадах судових експертів для проведення експертних досліджень у межах державного фінансового аудиту бракує правової визначеності, що може бути пояснено пріоритетною за законом спрямованістю судово-експертної діяльності на забезпечення завдань і функцій вітчизняного судочинства.

Практична реалізація Держаудитслужбою належного їй права залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців для проведення інших перевірок через неспроможність власними силами дослідити, перевірити, проаналізувати та оцінити науково-технічний рівень об'єктів експертизи передбачає необхідність прийняття Держаудитслужбою при проведенні держфінансудиту рішення про проведення державної наукової та науково-технічної експертизи, виступити її замовником та після визначення у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», відповідного організатора – укласти з ним оплатний договір, який за змістом має відповідати вимогам статті 22 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу». Якщо ж при проведенні держфінансудиту з'являється потреба в експертному дослідженні, що може виходити за межі перевірки, аналізу та оцін-

²⁵ Про публічні закупівлі [About Public Procurement]: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

²⁶ Там само.

²⁷ Там само.

ки науково-технічного рівня об'єктів експертизи та потребує спеціальних знань у галузі мистецтва та ремесла, які мають судові експерти, то оплатний договір на проведення експертного дослідження має укладатися у відповідності до статей 7-1, 13 Закону України «Про судову експертизу».

Проведення державної наукової і науково-технічної експертизи або експертного дослідження судовим експертом без укладення відповідного договору є прямим порушенням законодавства про наукову і науково-технічну експертизу та, відповідно, законодавства про судову експертизу, а тому унеможлиблює їх визнання як таких, що відповідають встановленим законом принципам наукової і науково-технічної експертизи та судової експертизи, а в контексті висновків державної наукової і науково-технічної експертизи – позбавляє отримані висновки ознаки їх обов'язковості для Державної аудиторської служби України як їх замовника таких експертиз.

Застосування таких підходів, на наше переконання, дозволить забезпечити ефективне та прозоре здійснення публічних закупівель самою Державною аудиторською службою, та створить умови для запобігання проявам корупції в її профільній діяльності та уникнення незаконного впливу на об'єкти аудиту під час здійснення нею контрольних заходів.

References

- Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini [On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 26.01.1993 roku № 2939-XII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1993, № 13, st. 110; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
- Polozhennia pro Derzhavnu audytorsku sluzhbu Ukrainy [Regulations on the State Audit Service of Ukraine]: postanova KМУ vid 3.02.2016 r. № 43; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>
- Poriadok provedennia Derzhavnoiu audytorskoiu sluzhboiu, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy derzhavnoho finansovoho audytu vykonannia biudzhetykh prohram [Procedures for the State Audit Service and its interregional territorial bodies for conducting state financial audits of the implementation of budget programs]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.08.2004 roku № 1017; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text>
- Poriadok provedennia Derzhavnoiu audytorskoiu sluzhboiu, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy derzhavnoho finansovoho audytu diialnosti subiektiv hospodariuvannia [Procedures for the State Audit Service and its interregional territorial bodies to conduct state financial audits of business entities]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.03.2019 r. № 252; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text>
- Metodychni rekomendatsii iz provedennia Derzhavnoiu audytorskoiu sluzhboiu Ukrainy, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy derzhavnykh deiaknykh derzhavnykh finansovykh audytiv [Guidelines for the Conduct of Certain Government Financial Audits by the State Audit Service of Ukraine and Its Interregional Territorial Bodies]: nakaz Derzhavnykh sluzhby vid 29.12.2022 r. № 317; URL: https://dasu.gov.ua/attachments/9556f064-8483-4c47-9a08-9d3d851dd09f_164823.pdf.
- Polozhennia pro derzhavnu reiestratsiiu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv, inshykh orhaniv vykonavchoi vlady [Regulations on the State Registration of Regulatory Acts Issued by Ministries and Other Executive Bodies]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1992 r. № 731; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.
- Rishennia Kyivskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu [Decision of the Kyiv District Administrative Court] vid 03.07.2024 roku u spravi № 320/14027/24; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121413724>.
- Rishennia Kharkivskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu [Decision of the Kharkiv District Administrative Court] vid 03.03.2025 roku u spravi № 520/7216/24; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125819700>
- Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu ekspertyzu [On Scientific and Scientific-Technical Expertise]: Zakon Ukrainy vid 10.02.1995 r. № 51/95-VR; *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1995, № 9, st. 56; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Pro sudovu ekspertyzu [About Forensic Examination]: Zakon Ukrainy vid 25.02.1994 r. № 4038-XII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1994, № 28, st. 232; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>.
- Poriadok provedennia derzhavnoi akredytatsii fizychnykh ta yurydychnykh osib na pravo provedennia naukovoї ta naukovo-tekhnichnoi ekspertyzy [Procedure for State Accreditation of Individuals and Legal Entities for the Right to Conduct Scientific and Scientific-Technical Expert Reviews]: nakaz MON Ukrainy vid 12.01.2004 r. № 12, zareiestrovanyi v Ministerstvi yustytzii Ukrainy 26.01.2004 r. za № 110/8709; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0110-04#Text>.
- Instruktsiia pro pryznachennia ta provedennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen [Regulations on the Appointment and Conduct of Forensic Examinations and Expert Studies]: nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 08.10.1998 r. № 53/5 (u redaktsii nakazu Miniustu vid 26.12.2012 № 1950/5); URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>.
- Pro publichni zakupivli [About Public Procurement]: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 r. № 922-VIII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2016, № 9, st. 89; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

Надійшла до редколегії: 16.03.2026 / Рецензовано 17.04.2026 / Прийнято до друку 29.05.2026 / Доступно онлайн 30.05.2026

Приклад цитування:

Квашин, В. (2026). Проблеми правового регулювання залучення кваліфікованих фахівців для проведення державного фінансового аудиту. *Архів кримінології та судових наук*. 1 (13). 76-86. DOI: <https://doi.org/10.32353/acfs.13.2026.05>