

Право Державної аудиторської служби України на адміністративну взаємодопомогу

Віктор Квашин*

* Канд. юрид. наук, адвокатська компанія «Квашин і партнери»,
м. Харків, Україна, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9558-5272>,
e-mail: advokat.kvashyn@gmail.com

DOI: 10.32353/khrife.2.2026.11 УДК [336.225.674:342.9:343.98](477)

Надійшло 14.05.2026 / Рецензовано 28.05.2026 / Прийнято до друку 24.06.2026 /
Доступно онлайн 30.06.2026



Мета статті — здійснити комплексний аналіз права Державної аудиторської служби України на залучення кваліфікованих фахівців для проведення заходів з державного фінансового контролю в системному зв'язку з інститутом адміністративної взаємодопомоги, передбаченим Законом України «Про адміністративну процедуру». Для досягнення поставленої мети застосовано загальнонаукові та спеціальні наукові методи. Окреслено проблеми реалізації ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» в умовах воєнного стану, кадрового дефіциту та зниження мотивації державних аудиторів. Проаналізовано акти чинного законодавства та практику залучення кваліфікованих фахівців Держаудитслужбою на договірних засадах і за письмовими зверненнями. Виявлено, що Держаудитслужба у своїй діяльності застосовує практику спрощеного розуміння договірних засад, засновану на невизнанні вимог законодавства про публічні закупівлі та принципів адміністративної процедури. На підставі аналізу відповідних урядових порядків, відомчих актів Міністерства фінансів України й судової практики доведено внутрішню суперечливість профільного законодавства в питаннях залучення фахівців (зокрема, щодо їх статусу та повноважень). Досліджено нормативну конструкцію права адміністративного органа на адміністративну допомогу, виокремлено умови реалізації цього права й можливості його застосування в діяльності органів держфінконтролю. Обґрунтовано необхідність законодавчого розмежування механізмів залучення Держаудитслужбою (в умовах обмеження її кадрового потенціалу)

кваліфікованих фахівців від органів виконавчої влади й державних фондів — за допомогою реалізації права на адміністративну взаємодопомогу з дотриманням принципу ефективності адміністративної процедури, а кваліфікованих фахівців підприємств, установ і організацій — винятково на договірних засадах відповідно до законодавства про публічні закупівлі. Наголошено на необхідності запровадити запобіжники від зловживання Держаудитслужбою правом на адміністративну взаємодопомогу (з метою збереження інституційної спроможності виконувати покладені на неї завдання та функції).

Ключові слова: державний фінансовий контроль; Державна аудиторська служба; залучення кваліфікованих фахівців; судово експертиза; судово-експертна установа; договірні засади; публічні закупівлі; адміністративна взаємодопомога.

Постановка наукової проблеми

На сучасному етапі розвитку фінансового контролю Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) в Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року (далі — Концепція) визнав Державну аудиторську службу України (далі — Держаудитслужба) дієвим інструментом, «що має основу для забезпечення здійснення якісного контролю за законністю та ефективністю (результативністю, ефективністю та економністю) управління і використання державних (місцевих) ресурсів та діяльності відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання»¹. За цією Концепцією, зміцнення кадрового потенціалу Держаудитслужби за допомогою реалізації нової моделі розвитку й під-

готовки висококваліфікованих кадрів визначено одним із завдань для розв'язання проблеми реформування системи державного фінансового контролю (далі — держфінконтроль) і посилення інституційної спроможності органів Держаудитслужби (завдання 5)². У межах цього завдання із метою формування та збереження високопрофесійного кадрового потенціалу наголошено на необхідності формування Держаудитслужбою пропозицій «щодо забезпечення такого рівня фінансування, який дасть змогу виконувати органам Держаудитслужби свої функції у повному обсязі та забезпечувати відповідний рівень оплати праці»³.

Водночас Уряд України, вирішуючи деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану⁴, не поширив на працівників Держаудитслужби та її територіальних

1 Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : схвал. розпорядж. КМУ від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#n10> (дата звернення: 07.05.2026).

2 Там само.

3 Там само.

4 Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану : постанова КМУ від 25.04.2023 р. № 391 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

органів передбачені на період воєнного стану коефіцієнти збільшення посадових окладів, визначені відповідно до законодавства у схемах (розмірах) посадових окладів (тарифних ставок), за допомогою окремого правового регулювання оплати їхньої праці спеціальним законом, а саме ст. 6-1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»⁵ (далі — *Закон про держфінконтроль*), що знизило мотивацію державних аудиторів і фактично ускладнило в умовах воєнного стану здатність Держаудитслужби самостійно виконувати покладені на неї функції.

Водночас залишається незмінним обумовлене ст. 10 Закону про держфінконтроль право органів держфінконтролю на *договірних засадах* залучати кваліфікованих фахівців органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення різних перевірок, реалізація якого певною мірою може компенсувати зниження кадрового потенціалу Держаудитслужби та її територіальних органів⁶.

Як свідчить судова практика, Держаудитслужба, спрощуючи розуміння категорії «*договірні засади*», ігнорує вимоги законодавства про публічні закупівлі й залучає для проведення заходів держфінконтролю службовців органів виконавчої влади та науковців у спрощеному порядку: за допомогою ділового листу-

вання, без організації процедур закупівель і без укладання з ними договорів як таких⁷. Поширено також практику залучення Держаудитслужбою до проведення заходів держфінконтролю фахівців з видачею їм таких саме направлень, що й державним аудиторам⁸.

У таких умовах право залучення Держаудитслужбою для проведення контрольних заходів кваліфікованих фахівців (спеціалістів) підлягає аналізу в системному зв'язку з правом органа держфінконтролю як адміністративного органа на адміністративну взаємодопомогу, передбаченим Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі — *Закон про адмінпроцедуру*), що набрав чинності з 15.12.2023 р.⁹. Отже, дослідження проблем синхронізації згаданих прав Держаудитслужби набуває особливої актуальності для забезпечення її здатності належно виконувати покладені на неї функції. Результати аудиту можуть бути перевірені (підтверджені або спростовані) за допомогою призначення та проведення судової експертизи, яка є джерелом доказів у справі будь-якої юрисдикції. «Судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи, 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»,

5 Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

6 Там само.

7 Рішення Харків. окруж. адмінсуду від 03.03.2025 р. Справа № 520/7216/24. Провадж. № П/520/8074/24 / ЄДРСР : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125819700> (дата звернення: 07.05.2026).

8 Рішення Київ. окруж. адмінсуду від 03.07.2024 р. Справа № 320/14027/24. Провадж. № П/320/14028/24 / ЄДРСР : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121413724> (дата звернення: 07.05.2026).

9 Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

визначених Законом України «Про судову експертизу» (ч. 1 ст. 7 цього Закону)¹⁰.

Мета статті

Дослідити право Держаудитслужби на адміністративну взаємодопомогу, передбачене Законом про адмінпроцедуру, у контексті синхронізації такого права з правом на залучення кваліфікованих фахівців до здійснення заходів держфінконтролю.

Методи дослідження

Для досягнення поставленої мети застосовано як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи.

Історико-правовий і контекстуальний методи стали в пригоді для аналізу Концепції, впливу змін правового регулювання під час воєнного стану на оплату праці державних аудиторів, наслідки впливу нормативно-правових актів на стан кадрового потенціалу Держаудитслужби з метою пояснити актуальність проблеми реалізації її права на адміністративну взаємодопомогу.

У виявленні внутрішніх суперечностей чинного законодавства допоміг метод системного аналізу — для з'ясування узгодженості передбаченого профільним законодавством права органа держфінконтролю на залучення кваліфікованих фахівців у системному зв'язку з правом адміністративного органа на адміністративну взаємодопомогу.

Порівняльно-правовий метод сприяв порівнянню та визначенню співвідношення порядків реалізації права залучення кваліфікованих фахівців на «договірних засадах» і «за письмовим зверненням».

Метод узагальнення дав змогу сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Аналіз основних досліджень і публікацій

Значний внесок у дослідження інституційних і функційних аспектів діяльності системи органів держфінконтролю зробили Н. Виговська, Н. Гавкалова, Н. Добіжа, А. Карпич, І. Лютий, Ю. Русіна, І. Сисоева, Г. Скрипник та ін.

Так, І. Сисоева та Н. Добіжа довели, що система контролю в Україні продовжує інтенсивно розвиватися, а різні характеристики організації держфінконтролю доводять необхідність удосконалення наявної системи¹¹. І. Лютий зі співавторами визначили нормативно-правові передумови здійснення держфінконтролю в Україні. На прикладі Держаудитслужби України автори показали важливість поліпшення системи держфінконтролю та запропонували можливі вектори підвищення її ефективності на місцевому рівні¹². Г. Скрипник і В. Черненко дослідили результати діяльності органів Держаудитслужби в умовах воєнного стану та виявили

10 Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

11 Сисоева І. М., Добіжа Н. В. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 11–18. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.11 (дата звернення: 07.05.2026).

12 Лютий І., Карпич А., Зубченко В. Державний фінансовий контроль як чинник ефективного використання коштів місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2021. № 4 (69). С. 53–62. DOI: 10.35774/sf2021.04.053 (дата звернення: 07.05.2026).

значні обсяги ревізій, перевірок закупівель і фінансових порушень¹³. Н. Гавкалова й М. Табацький виокремили чинники, що уповільнюють систему держфінконтролю та обґрунтували шляхи вдосконалення діяльності цієї системи¹⁴. Ю. Русіна висвітлила основні проблеми держфінконтролю в умовах воєнного стану, зокрема кадрове забезпечення та мотивацію працівників¹⁵. Н. Виговська зі співавторами уточнили поняття «державний фінансовий аудит» на основі аналізу наукових підходів і нормативно-правового регулювання, акцентували увагу на його відмежуванні від інших форм контролю¹⁶.

Важливе значення для обраного для дослідження напрямку, безумовно, мають праці українських адміністративістів І. Бойко¹⁷, К. Нестеренко та О. Булгакової¹⁸, В. Тимошука¹⁹, присвячені проблемам упровадження законодавства про адміністративну процедуру.

Так, І. Бойко встановлює значення адміністративної процедури в публічному адмініструванні й доводить, що це стандарт діяльності публічної адміністрації з вирішення справ щодо приватної особи за допомогою прийняття активів, якими такої особі надано права або на неї покладено обов'язки; адміністративна процедура містить найкращі принципи та практики діяльності публічної адміністрації, що дають змогу запровадити концепцію належного адміністрування у практичну діяльність²⁰. К. Нестеренко та О. Булгакова доводять, що запровадження загальної адміністративної процедури наблизить Україну до стандартів Європейського Союзу, оскільки подібні закони діють у всіх державах-членах ЄС як невід'ємний складник права на належне адміністрування²¹. В. Тимошук прогнозує на середньо- та довгострокову перспективу виконання Законом про адмінпроцедуру

- 13 Скрипник Г., Черненко В. Державний фінансовий контроль України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 70. 7 с. DOI: 10.32782/2524-0072/2024-70-139 (дата звернення: 07.05.2026).
- 14 Гавкалова Н. Л., Табацький М. Г. Роль державного фінансового контролю у забезпеченні економічної безпеки держави. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2023. Вип. 2 (19). С. 13–23. DOI: 10.52363/2414-5866-2023-2-2 (дата звернення: 07.05.2026).
- 15 Русіна Ю. О. Державний фінансовий контроль: основні проблеми в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми економіки*. 2025. № 2 (284). С. 148–160. DOI: 10.32752/1993-6788-2025-1-284-148-160 (дата звернення: 07.05.2026).
- 16 Виговська Н. Г., Литвинчук І. В., Шинаков А. В. Державний фінансовий аудит: сутність, наукові підходи до визначення. *Економіка, управління та адміністрування*. 2025. № 1(111). С. 109–117. DOI: 10.26642/ema-2025-1(111)-109-117 (дата звернення: 07.05.2026).
- 17 Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 69. С. 229–236. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.69.39 (дата звернення: 07.05.2026).
- 18 Нестеренко К. О., Булгакова О. В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 482–486. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.06.83 (дата звернення: 07.05.2026).
- 19 Тимошук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 383–388. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388 (дата звернення: 07.05.2026).
- 20 Бойко І. Зазнач. твір. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.69.39 (дата звернення: 07.05.2026).
- 21 Нестеренко К. О., Булгакова О. В. Зазнач. твір. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.06.83 (дата звернення: 07.05.2026).

ролі основного процедурного регулятора в публічному адмініструванні й доходить висновку, що винятково цінними є принципи, які не лише є засадами для цього Закону, а й мірилом для розв'язання колізій і заповнення прогалів у всьому адміністративно-процедурному законодавстві²².

Викладення основного матеріалу дослідження

Як зазначено вище, відповідно до ст. 10 Закону про держфінконтроль, орган держфінконтролю має право на договірних засадах залучати 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 перевірок»²³.

Право органа держфінконтролю залучати до проведення перевірок кваліфікованих фахівців хоч і відтворено в низці урядових та відомчих актів, якими врегульовано порядки проведення заходів держфінконтролю (державного

фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель тощо), але регламентовано в них по-різному.

Так, наприклад, саме на договірних засадах передбачено право Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів залучати кваліфікованих фахівців для фінансового аудиту: виконання бюджетних програм (п. 15 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [Тут і далі курсив у назвах нормативно-правових актів мій.— Авт.])²⁴, державних (регіональних) цільових програм (п. 17 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм)²⁵, діяльності суб'єктів господарювання (п. 17 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання)²⁶, фондів (п. 17 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінан-

22 Тимошук В. П. Зазнач. твір. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388 (дата звернення: 07.05.2026).

23 Про основні засади ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

24 Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : затв. постанов. КМУ від 10.08.2004 р. № 1017 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

25 Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм : затв. постанов. КМУ від 29.08.2018 р. № 692 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

26 Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : затв. постанов. КМУ від 27.03.2019 р. № 252 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

сового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування)²⁷, а також для операційного аудиту (п. 7 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, що здійснюються суб'єктами господарювання державного сектору економіки)²⁸ і перевірок закупівель (п. 9 Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами)²⁹.

Як свідчить судова практика, Держаудитслужба тлумачить поняття «договірні засади» як засади досягнення згоди між суб'єктами правовідносин із метою реалізації публічно-правових функцій під час проведення Держаудитслужбою держфінанситу, інспектування, перевірки й моніторингу закупівель (зокрема, за результатами контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво,

контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок, проведених кваліфікованими фахівцями відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій) і вважає, що зазначені нормативні приписи не мають імперативного характеру щодо обов'язку укласти договір у разі залучення фахівця до участі в проведенні держфінанситу. Орган держфінконтролю, посилаючись на, зокрема, ст. 205, 207 і 639 Цивільного кодексу України³⁰, обґрунтовує можливість укладання ним договорів у спрощеному порядку за допомогою ділового листування³¹. На нашу думку, така позиція є помилковою, оскільки, згідно зі ст. 2 цього Кодексу, цивільне законодавство до бюджетних відносин, частиною яких є відносини зі здійснення держфінконтролю, не застосовують³².

Формально не існує вимоги щодо кваліфікованості фахівців «міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми», яких можуть

27 Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування : затв. постанов. КМУ від 27.12.2018 р. № 1147 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-%D0%BF> (дата звернення: 07.05.2026).

28 Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, що здійснюються суб'єктами господарювання державного сектору економіки : затв. постанов. КМУ від 27.09.2022 р. № 1119 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2022-%D0%BF#n2> (дата звернення: 07.05.2026).

29 Порядок проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : затв. постанов. КМУ від 01.08.2013 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#n9> (дата звернення: 07.05.2026).

30 Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

31 Рішення Харків. окруж. адмінсуду від 03.03.2025 р. Справа № 520/7216/24. Провадж. № П/520/8074/24 / ЄДРСР : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125819700> (дата звернення: 07.05.2026).

32 Цивільний кодекс URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

залучити «для проведення адміністративної перевірки» і «висловлювання експертної думки» (згідно з п. 10 Порядку функціонування системи управління та здійснення контролю за виконанням програм транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва Interreg та Interreg NEXT)³³.

Натомість залучення кваліфікованих фахівців або інших спеціалістів для проведення Держаудитслужбою моніторингу публічних закупівель узагалі не передбачено ані Законом України «Про публічні закупівлі», ані Порядком проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів³⁴.

На інший лад сьогодні врегульовано залучення Держаудитслужбою сторонніх осіб для проведення інспектування, яке (згідно зі ст. 4 Закону про держфінконтроль) орган держфінконтролю здійснює у формі ревізії та яке полягає «у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення за-

конодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб»³⁵. Відмінність правового регулювання залучення спеціалістів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій полягає в тому, що його здійснюють не на договірних засадах, тобто не на підставі укладеного в обумовленому порядку договору, а за письмовим зверненням керівника органа держфінконтролю (п. 10 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами)³⁶. Водночас, на відміну від правового регулювання залучення кваліфікованих фахівців до проведення держфін аудиту, на проведення ревізії п. 11 згаданого вище Порядку прямо передбачене оформлення направлення встановленого Міністерством фінансів України (далі — *Мінфін*) зразка³⁷. До того ж зразок такого направлення затверджує сама Держаудитслужба, а не Мінфін, як передбачено для зразків направлень на проведення держфін аудиту.

Варто зауважити, що залучення кваліфікованих фахівців на договірних

33 Порядок функціонування системи управління та здійснення контролю за виконанням програм транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва Interreg та Interreg NEXT : затв. постанов. КМУ від 05.11.2024 р. № 1268 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1268-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

34 Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (зі змін. та допов.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19?find=1&text=%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3#w1_2 (дата звернення: 07.05.2026) ; Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів : затв. постанов. КМУ від 12.05.2007 р. № 698 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

35 Про основні засади URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

36 Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : затв. постанов. КМУ від 20.04.2006 р. № 55 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

37 Там само.

засадах або спеціалістів за письмовим зверненням керівника не можна отожднювати з передачею чи делегуванням таким особам владних повноважень Держаудитслужби для здійснення заходів держфінконтролю. Профільне законодавство, зокрема Закон про держфінконтроль, також не містить умов, за яких Держаудитслужба могла б надати правовий статус державного аудитора тим кваліфікованим фахівцям і спеціалістам, яких вона хоча й залучає до здійснення заходів держфінконтролю, але які не є посадовими особами Держаудитслужби або її міжрегіональних територіальних органів³⁸. У цьому зв'язку зазначимо, що наявність у кваліфікованого фахівця або спеціаліста статусу державного службовця не змінює для нього органа проходження державної служби, якщо такого фахівця або спеціаліста залучено до контрольних заходів або на підставі відповідного договору про закупівлю, укладеного між Держаудитслужбою та відповідним органом проходження державної служби, або на підставі організаційно-розпорядчого акта керівника органа проходження державної служби, прийнятого у відповідь на письмове звернення керівника органа держфінконтролю.

Наведені висновки ґрунтуються на тому, що державними аудиторами є лише посадові особи Держаудитслуж-

би та її міжрегіональних територіальних органів, отже, лише ці посадові особи мають передбачені законом права органа держфінконтролю: виконувати дії в межах аудиторських процедур, входити до складу відповідних груп державних аудиторів, виконувати обов'язки й нести відповідальність. Саме тому винятково державні аудитори, якими є посадові особи органів Держаудитслужби, уповноважені законом здійснювати заходи держфінконтролю. Такий висновок є прямим підсумком приписів названих вище порядків проведення заходів держфінаудиту³⁹. У цьому контексті не є винятком і вже згаданий Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, в абз. 14 п. 3 якого посадовими особами органа держфінконтролю визнано лише працівників або групу *«у складі двох і більше працівників органу державного фінансового контролю, що в межах компетенції органу державного фінансового контролю направлені для проведення ревізії або зустрічної звірки»*⁴⁰.

Водночас Мінфін своїм наказом передбачив видачу Держаудитслужбою кваліфікованому фахівцеві, який не є посадовою особою органа Держаудитслужби, направлення, аналогічного тому, яке отримують державні аудитори, для проведення заходу держфінконтролю та

38 Про основні засади ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

39 Порядок проведення ... виконання бюджетних програм ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026) ; Порядок проведення ... цільових програм ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026) ; Порядок проведення ... діяльності суб'єктів господарювання ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026) ; Порядок проведення ... Пенсійного фонду України ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-%D0%BF> (дата звернення: 07.05.2026) ; Порядок проведення ... державного сектору економіки ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2022-%D0%BF#n2> (дата звернення: 07.05.2026).

40 Порядок проведення інспектування ... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

збору інформації і зустрічної звірки⁴¹. На нашу думку, оскільки залучений Держаудитслужбою для проведення заходу держфінконтролю кваліфікований фахівець (спеціаліст) не є посадовою особою органа Держаудитслужби, не є державним аудитором, він не може безпосередньо проводити (здійснювати) заходи держфінконтролю, Держаудитслужба не має законних підстав і повноважень видавати такому фахівцеві направлення за зразком, передбаченим для державних аудиторів.

На наше переконання, згаданий наказ Мінфіну суперечить положенням Закону про держфінконтроль⁴², оскільки фактично надає Держаудитслужбі дискреційне повноваження з передачі (делегування) стороннім особам повноважень державних аудиторів зі здійснення заходів держфінконтролю, що є неприпустимим.

Ми вважаємо, що якісно нові підходи до реалізації Держаудитслужбою права на залучення до проведення заходів держфінконтролю кваліфікованих фахівців необхідно запровадити для дотримання в її діяльності принципів, передбачених Законом про адмінпроцедуру⁴³.

Як ми вбачаємо з проаналізованих порядків, що ними врегульовано залучення кваліфікованих фахівців (спеціалістів) до проведення заходів держфінконтролю, чинний порядок залучення спеціалістів до проведення ревізій найбільшою мірою узгоджено з порядком реалізації права на адміністративну взаємодопомогу. Саме таке право

Держаудитслужби як адміністративного органа обумовлено ст. 26 Закону про адмінпроцедуру та спрямоване на реалізацію принципу ефективності як одного з принципів адміністративної процедури, якими мають керуватися всі адміністративні органи⁴⁴.

Названа стаття, на нашу думку, передбачає, що умовами реалізації такого права є вчинення дій, необхідних для завершення вже розпочатого адміністративного провадження, або за неможливості адміністративного органа самостійно вчинити дії з обґрунтованих причин, або якщо таке вчинення самим адміністративним органом (органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою) буде неефективним або більш витратним, аніж учинення іншим адміністративним органом (органом, адміністративну взаємодопомогу якого запитують).

Водночас саме принцип ефективності, який (за ст. 14 Закону про адмінпроцедуру) полягає в організації розгляду й вирішенні справи з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб, вимагає від органа, який звернувся за адміністративною взаємодопомогою, обрати адміністративний орган з-поміж кількох за наявності в них однакової компетенції⁴⁵. У цьому контексті, до прикладу, слід урахувувати витрати на оплату праці посадових і службових осіб, які від імені адміністративного органа, у якого запитують адміністративну вза-

41 Про затвердження зразків направлень для посадових осіб органів державного фінансового контролю : наказ Мінфіну України від 30.12.2020 р. № 821 (зі змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0160-21#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

42 Про основні засади URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

43 Про адміністративну процедуру URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 07.05.2026).

44 Там само.

45 Там само.

ємодопомогу, фактично вчинятимуть необхідні процедурні дії, необхідні для завершення відповідного адміністративного провадження.

Висновки

Залучення кваліфікованих фахівців на договірних засадах або спеціалістів за письмовим зверненням керівника не можна ототожнювати з передачею або делегуванням Держаудитслужбою таким особам її владних повноважень для здійснення заходів держфінконтролю. Результати аудиту можуть бути перевірені в різний спосіб, зокрема за допомогою судової експертизи в межах предмета дослідження. У цьому контексті не відповідає профільному законодавству про держфінконтроль наказ Мініну про затвердження однакових зразків направлень, які мають видавати перед проведенням заходів держфінконтролю як державним аудиторам, так і залученим кваліфікованим фахівцям.

Поточний стан правового регулювання реалізації права Держаудитслужби залучати кваліфікованих фахівців у разі звернення до відповідних органів виконавчої влади не повною мірою відповідає принципу ефективності як одному з принципів адміністративної процедури. Таке право підлягає узгодженню із законодавчою конструкцією права адміністративного органа на адміністративну взаємодопомогу.

Порядок реалізації такого права в разі звернення Держаудитслужби до відповідних органів виконавчої влади й державних фондів потрібно законодавчо розмежувати з порядком його реалізації в разі звернення Держаудитслужби до підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності: договори, укладені відповідно до законодавства про публічні закупівлі, а не

цивільного законодавства, мають залишитися правовою підставою для залучення кваліфікованих фахівців від підприємств, установ та організацій, тоді як кваліфікованих фахівців органів виконавчої влади та державних фондів Держаудитслужба має залучати з дотриманням принципу ефективності в порядку реалізації її права на адміністративну взаємодопомогу.

Зазначене право в контексті залучення фахівців органів виконавчої влади до здійснення заходів держфінконтролю має передбачати запобіжники від зловживання ним. Убачаємо, що, за відсутності запобіжників і системності звернень Держаудитслужби до інших органів, реалізація такого права може призвести до втрати цим органом держфінконтролю інституційної спроможності виконувати покладені на нього завдання та функції.

Right of the State Audit Service of Ukraine to Administrative Mutual Assistance

Viktor Kvashyn

The purpose of this article is to conduct a comprehensive analysis of the right of the State Audit Service of Ukraine to engage qualified specialists to carry out public financial control measures in systemic connection with the institution of administrative mutual assistance provided for by the Law of Ukraine "On Administrative Procedure." In order to achieve this purpose, general scientific and special scientific methods were applied. The article outlines problems related to the implementation of Art. 10 of the Law of Ukraine "On the Basic Principles of Public Financial Control in Ukraine" under martial law, staff shortages and declining motivation among state auditors. The article analyzes current legislation and the practice of engaging qualified specialists by the State Audit Service on a contractual

basis and upon written requests. It has been found that, in its activities, the State Audit Service applies the practice of a simplified understanding of the contractual basis, which is based on non-recognition of the requirements of public procurement legislation and the principles of administrative procedure. Based on an analysis of the relevant governmental procedures, departmental acts of the Ministry of Finance of Ukraine and case law, the internal inconsistency of the specialized legislation on the engagement of specialists, in particular with regard to their status and powers, has been demonstrated. The article examines the statutory construction of the right of an administrative body to administrative assistance, identifies the conditions for exercising this right and the possibilities of its application in the activities of public financial control bodies. The article substantiates the need for a legislative distinction between the mechanisms by which the State Audit Service, under conditions limiting its staffing capacity, engages qualified specialists from executive authorities and state funds, by exercising the right to administrative mutual assistance in compliance with the principle of efficiency of administrative procedure, and qualified specialists from enterprises, institutions and organizations, exclusively on a contractual basis in accordance with public procurement legislation. The article emphasizes the need to introduce safeguards against abuse by the State Audit Service of the right to administrative mutual assistance, in order to preserve its institutional capacity to perform the tasks and functions assigned to.

Keywords: public financial control; State Audit Service; engagement of qualified specialists; forensic examination; forensic science institution; contractual basis; public procurement; administrative mutual assistance.

Фінансування

Це дослідження не отримало жодного спеціального гранту від фінансових установ

у державному, комерційному або некомерційному секторах.

Відмова від відповідальності

Засновники не грали жодної ролі у розробленні дослідження, добиранні й аналізуванні даних, рішенні про публікацію або підготовку рукопису.

Учасники

Автор зробив свій внесок винятково в інтелектуальну дискусію, що є основою цього документа, дослідження судової практики, написання та редагування, і бере на себе відповідальність за її зміст і тлумачення.

Декларація щодо конфлікту інтересів

Автор заявляє, що у нього відсутній конфлікт інтересів.

References

- Boiko, I. (2022). Rol i znachennia administratyvnoi protsedury u publichnomu administruvanni [The role and significance of administrative procedure in public administration]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*. Vyp. 69. DOI: [10.24144/2307-3322.2021.69.39](https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39) [in Ukrainian].
- Havkalova, N. L., Tabatskyi, M. H. (2023). Rol derzhavnoho finansovoho kontroliu u zabezpechenni ekonomichnoi bezpeky derzhavy [The role of state financial control in ensuring the economic security of the state]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia*. Vyp. 2 (19). DOI: [10.52363/2414-5866-2023-2-2](https://doi.org/10.52363/2414-5866-2023-2-2) [in Ukrainian].
- Liutyi, I., Karpych, A., Zubchenko, V. (2021). Derzhavnyi finansovyi kontrol yak chynnyk efektyvnoho vykorystannia koshtiv mistsevykh biudzhetyv [State financial control as a factor of effective use of local budget funds]. *Svit finansiv*. № 4 (69). DOI: [10.35774/sf2021.04.053](https://doi.org/10.35774/sf2021.04.053) [in Ukrainian].
- Nesterenko, K. O., Bulhakova, O. V. (2023). Administratyvna protsedura yak novyi etap vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady i suspilstva [Administrative procedure as a new

- stage of interaction between government bodies and society]. *Analitichno-porivnialne pravoznavstvo*. № 6. DOI: [10.24144/2788-6018.2023.06.83](https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.83) [in Ukrainian].
- Rusina, Yu. O. (2025). Derzhavnyi finansovyi kontrol: osnovni problemy v umovakh voiennoho stanu [State financial control: martial law period main challenges]. *Aktualni problemy ekonomiky*. № 2 (284). DOI: [10.32752/1993-6788-2025-1-284-148-160](https://doi.org/10.32752/1993-6788-2025-1-284-148-160) [in Ukrainian].
- Skrypnyk, H., Chernenko, V. (2024). Derzhavnyi finansovyi kontrol Ukrainy v umovakh voiennoho stanu [State financial control of Ukraine under martial arts]. *Ekonomika ta suspilstvo*. Vyp. 70. DOI: [10.32782/2524-0072/2024-70-139](https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-139) [in Ukrainian].
- Sysoieva, I. M., Dobizha, N. V. (2021). Osoblyvosti zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini [Peculiarities of public financial control in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 18. DOI: [10.32702/2306-6814.2021.18.11](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.18.11) [in Ukrainian].
- Tymoshchuk, V. P. (2023). Rozvytok zakonodavstva pro zahalnu administratyvnu protseduru v Ukraini [Development of legislation on general administrative procedure in Ukraine]. *Almanakh prava*. Vyp. 14. DOI: [10.33663/2524-017X-2023-14-383-388](https://doi.org/10.33663/2524-017X-2023-14-383-388) [in Ukrainian].
- Vyhovska, N. H., Lytvynchuk, I. V., Shynakov, A. V. (2025). Derzhavnyi finansovyi audyt: sutnist, naukovy pidkhody do vyznachennia [State financial audit: essence, scientific approaches to definition]. *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*. № 1(111). DOI: [10.26642/ema-2025-1\(111\)-109-117](https://doi.org/10.26642/ema-2025-1(111)-109-117) [in Ukrainian].

Квашин, В. (2026). Право Державної аудиторської служби України на адміністративну взаємодопомогу. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. Вип. 2 (43). С. 171—183. DOI: [10.32353/khrife.2.2026.11](https://doi.org/10.32353/khrife.2.2026.11).