

ISSN 2786-9016

ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Видається за інформаційної підтримки Державної аудиторської служби України

№ 10 (237)
ЖОВТЕНЬ
2025

**СКЛАД РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ
ВСЕУКРАЇНСЬКОГО НАУКОВО-ПРАКТИЧНОГО
ЖУРНАЛУ «ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»**

Шкуронат Олександр Григорович — заступник Голови Держаудитслужби, кандидат економічних наук

Волянський Ігор Романович — директор Департаменту стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю Держаудитслужби

Голландс Світлана Станіславівна — начальник Відділу інформації та комунікацій з громадськістю Держаудитслужби

Брадул Олександр Михайлович — декан факультету економіки та управління бізнесом Криворізького національного університету, доктор економічних наук, професор

Кашубіна Юлія Богданівна — проректор з науково-педагогічної та виховної роботи Криворізького національного університету, кандидат економічних наук, доцент

Коваленко Юлія Михайлівна — професор кафедри фінансових ринків Університету державної фіскальної служби України, доктор економічних наук, професор

Котляревський Ярослав Вікторович — радник першого заступника Міністра фінансів України, доктор економічних наук, професор

Любкіна Олена Вікторівна — заступник декана з навчально-методичної роботи економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор економічних наук, доцент

Лютий Ігор Олексійович — завідувач кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України

Мельников Олександр Валерійович — головний редактор Всеукраїнського науково-практичного журналу «Фінансовий контроль», доктор економічних наук

Мігус Ірина Петрівна — проректор з наукової роботи Університету «КРОК», доктор економічних наук, професор

Рибак Сергій Олександрович — докторант Пряшівського університету в Пряшеві, доктор економічних наук, доцент

Рижаків Дмитро Андрійович — професор кафедри менеджменту в будівництві Київського національного університету будівництва і архітектури, доктор економічних наук, доцент

Рожко Олександр Дмитрович — проректор з науково-педагогічної роботи (перспективний розвиток) Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України

Рудницька Руслана Михайлівна — співкерівник українсько-голландського проекту двосторонньої співпраці Міністерств фінансів України та Нідерландів «Сприяння впровадженню державного внутрішнього фінансового контролю в Україні», кандидат економічних наук

Ткаченко Наталія Володимирівна — директор Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України

Турило Анатолій Михайлович — доцент кафедри фінансів суб'єктів господарювання та інноваційного розвитку Криворізького національного університету, доктор економічних наук

Хаджинова Світлана — заступник директора Центру паперової промисловості та поліграфії Лодзинського технічного університету, доктор хабілітований, інженер

Чугунов Ігор Якович — завідувач кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету, доктор економічних наук, професор

Шахно Альона Юрївна — завідувач кафедри економіки, організації та управління підприємствами Криворізького національного університету, доктор економічних наук, доцент

Шевчук Олег Анатолійович — перший проректор з навчально-методичної та виховної роботи Університету державної фіскальної служби України, доктор економічних наук, професор

Штангрет Андрій Михайлович — завідувач кафедри фінансово-економічної безпеки, обліку і оподаткування Української академії друкарства, доктор економічних наук, професор

Шубалий Олександр Михайлович — завідувач кафедри економіки Луцького національного технічного університету, доктор економічних наук, професор

Явор Мартін — директор Центру неперервного та компетентного моделювання Пряшівського університету в Пряшеві, доктор філософії (PhD), доцент

НАД НОМЕРОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Директор підприємства — Андрій Зінченко

Головний редактор — Олександр Мельников

Дизайн і художнє оформлення — Юлія Попова

Відповідальність за зміст реклами несе рекламодавець.

Відповідальність за достовірність фактів, власних імен та інших відомостей несуть автори публікацій. Редакція може не поділяти погляду автора та залишає за собою право на скорочення і редагування текстів

Редакція журналу «Фінансовий контроль»:

м. Київ, вул. Малинська, 4а, корп. Лабораторний 01-4

Тел.: (067) 236 62 07

E-mail: dficontrol@ukr.net www.fincontrolnew.com.ua

СПІВЗАСНОВНИКИ:

Університет державної фіскальної служби України,
Київський національний торговельно-економічний
університет, Криворізький національний
університет, Державне підприємство
«Державне управління комплексного забезпечення»
(свідоцтво про внесення до Державного реєстру
ДК №7923 від 01.09.2023)

Всеукраїнський науково-практичний журнал
Видається з квітня 1999 року
Виходить дванадцять разів на рік
УДК 336.148

Свідоцтво про державну реєстрацію:
КВ № 23487-13327ПР від 02.07.2018®

НОВИНИ СЛУЖБИ

4

НА ЗАМІТКУ АУДИТОРУ :

Нові правила гри: що потрібно знати про закон «Про адміністративну процедуру»

10

КОРИСНО ЗНАТИ :

Компенсація вартості оренди житла працівникам дипломатичної служби
направленим у довготермінове відрядження

14

ОСВІТА :

Виявлення порушень при інспектуванні планування видатків на оплату праці
у закладах вищої освіти

18

ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ :

Політика державної власності — окремі питання

25

КОРИСНО ЗНАТИ :

Будувати чи купувати? Мінімізуємо ризики

30

НА ЗАМІТКУ АУДИТОРУ :

Судовий та будівельний експерти: порівняльний аналіз статусу,
повноважень та відповідальності

33

ДЕРЖАВНА КАНЦЕЛЯРІЯ : Урядовий бюлетень

42





АЛЛА БАСАЛАЄВА: ДЕРЖАУДИТСЛУЖБА В РОБОТІ З МІСЦЕВИМИ ГРОМАДАМИ ЗОСЕРЕДЖУЄТЬСЯ НА ПОПЕРЕДЖЕННІ ТА ВИПРАВЛЕННІ ФІНАНСОВИХ ПОРУШЕНЬ

Місцеві територіальні громади можуть стати стійкішими до сучасних викликів лише за умови, коли фінансові ресурси витрачаються ними чесно, ефективно та відповідально. Завдання Держаудитслужби – у взаємодії з владою на місцях зробити ці процеси максимально прозорими і законними.

Про це Голова Державної аудиторської служби України Алла Басалаєва заявила у Львові на форумі «Фінансова стійкість громад».

«Ми не обмежуємося перевітками – ми працюємо так, щоб попереджувати можливі порушення. Ми хочемо бути для громад не «каральним інспектором», а партнером. Бо наша спільна мета – якісне відновлення Украї-

ни і створення умов для розвитку кожної громади», – зазначила у виступі Голова Держаудитслужби.

За словами Алли Басалаєвої, необхідність підвищення відповідальності за використання коштів на місцях пов'язана з масштабною фінансовою підтримкою України з боку міжнародних партнерів.

«Лише від Європейського Союзу – понад 140 мільярдів євро допомоги за останні роки. Тому важливо не тільки отримувати ці кошти, а й продемонструвати, що ми здатні їх правильно використати», – наголосила Голова Держаудитслужби.

Алла Басалаєва підкреслила, що значна частина європейських програм і коштів, зокрема Ukraine Facility, спрямовується саме у гро-

мади – на відновлення інфраструктури, модернізацію, розвиток транспорту, освіти та медицини. Тобто саме громади стають ключовими виконавцями міжнародних проєктів.

«Це – величезний аванс довіри. І наше спільне завдання – разом виправдати цю довіру, щоб стати прикладом прозорого управління для всієї Європи», – резюмувала Голова Держаудитслужби.

Своєю чергою директор Департаменту контролю за місцевими бюджетами Державної аудиторської служби України Надія Пустова у своєму виступі на форумі наголосила, що аудит місцевих бюджетів має на меті не лише пе-

ревірку фінансової дисципліни, а й оцінку ефективності роботи органів місцевого самоврядування, зокрема щодо допомоги Збройним силам України.

ДОВІДКОВО

Форум «Фінансова стійкість громад» організований Департаментом фінансової політики Львівської міської ради за підтримки Проєкту FELICITY II, Програми «U-LEAD з Європою», Програми Polaris та ГО «Український центр соціальних реформ».

Проєкт FELICITY II реалізується Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у співпраці з Європейським інвестиційним банком за підтримки Федерального Уряду Німеччини в рамках Міжнародної кліматичної ініціативи (IKI).

«Встановлено, що в багатьох громадах приймаються важливі управлінські рішення про виділення коштів, матеріальних ресурсів і логістичної допомоги для потреб оборони. Цей вклад – неоціненний, адже він сприяє зміцненню обороноздатності країни та наближає нашу спільну перемогу. Водночас такі дії вимагають особливої уваги до законності, прозорості та ефективності використання ресурсів. Саме тому важливо, щоб між нашими інституціями було налагоджено відкриту, конструктивну та довірливу співпрацю», – зазначила Надія Пустова.



В ДЕРЖАУДИТСЛУЖБІ ВІДБУЛАСЯ ЗУСТРІЧ УЧАСНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕРЕЖІ AFCOS ЩОДО ЗАХИСТУ КОШТІВ ЄС

В центральному офісі Державної аудиторської служби України відбулася зустріч представників Служби координації боротьби з шахрайством (AFCOS) з представниками державних органів, які залучені до сфери захисту фінансових інтересів Європейського Союзу в Україні.

Заступник Голови Держаудитслужби Владислав Марушевський ознайомив учасників зустрічі із зобов'язаннями України відповідно до її міжнародних угод у сфері захисту фінансових інтересів ЄС, загальними засадами діяльності Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF), Служби координації боротьби з шахрайством (AFCOS) – здійснення функцій якої покладено на Держаудитслужбу, поточним станом справ та подальшими кроками із забезпечення злагодженого функціонування системи та національної мережі державних органів із захисту фінансових інтересів ЄС в Україні (AFCOS Network).

Під час зустрічі також обговорили практичні питання, як покращити контроль за використанням ко-

штів ЄС, що йдуть на відновлення України.

У своєму виступі Владислав Марушевський наголосив, що від забезпечення прозорого використання коштів ЄС залежить не лише макрофінансова стабільність України, але це також є однією з умов євроінтеграції.

Нагадаємо, як нещодавно зазначила Голова Держаудитслужби Алла Басалаєва в інтерв'ю інтернет-виданню «Главком», у питаннях контролю за використанням коштів Європейського Союзу компромісів не існує.

«Фінансова дисципліна, яку сповідують як Європейський Союз, так і Україна, ґрунтується на принципі абсолютної доброчесності. Допустимий поріг нецільових витрат – це, без перебільшення, нульова позначка. Тобто кожен євро, кожна гривня, виділена на розвиток чи підтримку, має працювати виключно у тому напрямі, для якого призначена. І такий нульовий поріг – не формальність, а реальний критерій фінансової культури і партнерської довіри», – підкреслила Алла Басалаєва.

ВИСНОВКИ ДЕРЖАУДИТСЛУЖБИ ТА ПРОКУРАТУРИ ЗБІГАЮТЬСЯ: ЧЕРЕЗ УГОДУ ІЗ ЗАБУДОВНИКОМ СТОЛИЧНИЙ БОТАНІЧНИЙ САД МОЖЕ ВТРАТИТИ ЧАСТИНУ ЗЕМЛІ

Господарський суд Києва розглядає позов Спеціалізованої екологічної прокуратури Офісу Генерального прокурора до Національного ботанічного саду імені М.М.Гришка і приватного товариства. Прокурори вимагають визнати недійсним договір, який створює ризик незаконного відчуження державного майна та заповідних земель.

Йдеться про майже 130 га території природно-заповідного фонду та пам'ятки садово-паркового мистецтва національного значення. У 2018 році керівництво саду підписало договір із приватною компанією про реконструкцію об'єктів нерухомості. За його умовами після реконструкції більшість площ мала перейти у власність товариства, що фактично означало б втрату частини державної землі й майна.

Таким чином Спеціалізована екологічна прокуратура фактично підтвердила висновки Державної аудиторської служби України, яка під час аудиту виконання бюджетних

програм Національною академією наук звернула увагу на ризики укладеного договору між ботанічним садом і забудовником.

Також прокуратурою підтверджено результати аудиту щодо отримання ботсадом від компанії понад 2,4 млн гривень.

Тому прокуратура наполягає: договір укладено з порушенням закону і він суперечить державним інтересам. І просить суд визнати його недійсним та стягнути отримані кошти в дохід держави.

Нагадаємо, що Національний ботанічний сад імені М.М.Гришка намагався в Господарському суді Києва оскаржити дії Держаудитслужби, начебто інформація про загрозу забудови була недостовірною. Суд не визнав дії аудиторів неправильними, а лише висловив претензії до окремих формулювань в інформації. Наразі Держаудитслужба оскаржує це рішення в апеляційному порядку.



ДЕРЖАУДИТСЛУЖБА ТА EXPERTISE FRANCE АДАПТУЮТЬ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА МІЖНАРОДНИМИ УГОДАМИ

У центральному офісі Державної аудиторської служби України відбулася триденна зустріч з представниками Французької агенції з міжнародного технічного співробітництва Expertise France.

Захід проводився в рамках Меморандуму про співробітництво з метою обміну досвідом та покращення системи державного фінансового контролю в Україні. Французькі фахівці допомагають удосконалювати законодавчу базу, методики аудиту та практичні алгоритми роботи. Це безпосередньо підсилює можливості аудиторів контролювати кошти, які надаються Україні в рамках інструментів фінансування Європейського Союзу, відповідно до міжнародних стандартів.

Серед спікерів зустрічі були присутні заступник Голови Держаудитслужби Владислав Марушевський, директорка Департаменту

нормативно-методологічного забезпечення процесу державного фінансового контролю Ольга Кучма, директор Департаменту координації боротьби з шахрайством із коштами ЄС та міжнародної діяльності Андрій Танчук.

З боку Expertise France взяли участь заступник керівника департаменту аудиту Національного органу аудиту європейських фондів (AnAFE) Антуан Матьє, керівниця проекту «Технічна допомога Державній аудиторській службі України (Держаудитслужбі) і державному фінансовому контролю в Україні» Віржині Ма-Дюпон, її заступник Сергій Закурений та експерт з державної аудиторської політики Наталія Якимчук.

Це вже друга подібна багатоденна місія французьких колег в рамках співпраці з Держаудитслужбою.

Під час цієї зустрічі західні партнери ознайомилися з ключо-

вими елементами системи управління та контролю в рамках Ukraine Facility та обговорили методи удосконалення балансу відносин між координаційним та аудиторським органами.

Французькі експерти розповіли про практику проведення контрольних заходів в європейських структурних та інвестиційних фондах, які функціонують за механізмом спільного управління між Європейською Комісією та країнами-членами ЄС.

Відбулись експертні дискусії та обмін досвідом щодо методології аудитів систем, оцінки належних заходів контролю для захисту фінансових інтересів під час використання коштів європейських фондів в Україні, зокрема коштів Ukraine Facility, та щодо адаптації європейських та французьких підходів та документів до конкретних потреб Держаудитслужби.

Особливу увагу було приділено практичним аспектам зміцнення систем управління та контролю, протидії шахрайству, корупції, конфлікту інтересів, а також методологічним підходам картографування ризиків під час аудиту.

Колеги з Франції позитивно оцінили прогрес, якого досягла Держаудитслужба для ефективного контролю за реалізацією заходів, визначених для цілей виконання Плану України в межах програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу Ukraine Facility на 2024-2027 роки.

Нагадаємо, цей французько-український проект був започаткований в рамках програми технічної допомоги mAIDan Ukraine у жовтні 2024 року та триватиме до березня 2026-го.

Держаудитслужба та «Expertise France» співпрацюють відповідно до Меморандуму про співробітництво, підписаного 6 березня 2024 року Головою Державної аудиторської служби України Аллою Басалаєвою та генеральним директором французької агенції технічного співробітництва Expertise France Жеремі Пелле.

Згідно з цим документом, Expertise France допомагає українським аудиторам переходити на євростандарти фінансового контролю. Зокрема, у частині боротьби з шахрайством та іншими фінансовими порушеннями, що можуть впливати на фінансові інтереси ЄС.





НОВІ ПРАВИЛА ГРИ: ЩО ПОТРІБНО ЗНАТИ ПРО ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

15 грудня 2023 р. набрав чинності новий Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX (надалі — Закон), який встановлює чіткі правила адміністративного провадження, спрямовані на підвищення прозорості, справедливості та європейської відповідності державного управління.

Цей Закон без перебільшення називають довгоочікуваним, оскільки його намагались ухвалити понад 20 років, хоча концепція загальної адмінпроцедури була заявлена ще у 1998 р.

Ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, де подібні норми успішно функціонують в усіх державах-членах ЄС. Так, наприклад, акти про адміністративну процедуру діють у 27 країнах світу ще з 1960 р.

Цікаво, що Закон набрав чинності майже через рік після ухвалення.

Відтермінування пояснюється потребою підготувати чиновників і суддів, а також адаптувати законодавство, оскільки необхідні були численні зміни до спеціалізованого законодавства, а також спеціалізоване навчання адміністративного персоналу новим правилам і процедурам.

У подальшому, протягом року був розроблений, ухвалений і підписаний Президентом Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 №4017-IX.

Тож, розглянемо детальніше поняття «адмінпроцедури» та окремі аспекти Закону.

Адміністративна процедура — це визначений законом порядок розгляду та вирішення конкретної справи у сфері публічного адміністрування, який завершується прийняттям адміністративного акта (рішення або

юридично значущої дії) та його виконанням у разі потреби. Це своєрідний аналог процесуальних кодексів в судах, але для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Отже, громадяни та юридичні особи мають право звертатися до адміністративних органів за єдиною процедурою, незалежно від необхідної їм послуги. У свою чергу, адміністративні органи мають єдиний алгоритм дій (викладений у Законі) для надання таких послуг. Це суттєво спрощує та робить взаємодію між державою, громадянами та бізнесом більш ефективною, оскільки вона відбувається за чіткими, прозорими та зрозумілими правилами. З іншого боку, Закон гарантує правовий захист і самим державним службовцям. Нові чіткі процедури знижують ризики суб'єктивного тиску чи необґрунтованих претензій, створюючи зрозумілі «правила гри» для всіх сторін.

Отже, цей Закон вперше в законодавчій історії України встановлює принципи адміністративного провадження та створює чіткі процедури у відносинах громадян, бізнесу і влади, зокрема.

Важливими для громадян і бізнесу положеннями Закону є те, що адміністративний орган не може відмовити в прийнятті заяви від особи, навіть, якщо в ній

містяться неточності або до заяви не додані всі необхідні документи. В такому випадку орган має зареєструвати заяву і надати особі можливість додати документи, виправити помилки.

Рішення, якими особі відмовляють у реалізації її права або покладають на неї обов'язок чи застосовують санкції, публічна адміністрація зобов'язана мотивувати, до того ж, у такий спосіб, щоб особа мала змогу зрозуміти рішення, в тому числі для того, аби вирішити, чи варто його оскаржувати. Негативне для особи рішення без мотивувальної частини у разі його оскарження буде скасовано.

Закон закріпив додаткові юридичні механізми для забезпечення адміністративного оскарження, навіть у тих випадках, коли законодавець гарантував особі лише судовий захист через відсутність вищого органу, що міг би розглянути скаргу. Можливість створити комісію з розгляду скарг із залученням до її складу представників громадськості є серйозним важелем справедливого перегляду справи. Залучення громадськості до діяльності комісій дозволяє оцінити справу з різних боків, уникаючи надмірного формалізму, а також звужує кордони між владою і громадянським суспільством. Через запровадження ка-





тегорії заінтересовані особи Закон встановив принципово нові підходи до прийняття рішень, що зачіпають права, свободи або законні інтереси осіб, яких воно стосується не прямо, але може вплинути негативно. Тепер такі особи можуть долучитися до провадження, відстоювати свої інтереси.

Важливо, що Закон покликаний дбати не лише про приватні інтереси, він спрямований і на забезпечення потреб держави, громади, груп людей.

Цей Закон закріпив положення про примусове виконання тих рішень влади, які зобов'язують особу вчинити певні дії задля спільного блага (приміром, демонтувати незаконно встановлені споруди, кондиціонери на фасадах будинків, які виходять на центральні вулиці міст, паркани, встановлені поза межами земельних ділянок тощо). Такі можливості, безсумнівно, сприятимуть ефективності в діяльності адміністративних органів.

Крім того, Закон надав адміністративним органам можливості припиняти дію своїх же рішень. Мета цього — виправити допущені помилки, коли орган неправильно застосував закон, або зреагувати на те, що адресат ад-

міністративного акта не дотримується вимог, за яких цей акт був прийнятий. Важливо, що тепер такі рішення влада має приймати з огляду на приписи Закону та за його правилами.

Для посадовців державних органів та місцевого самоврядування Закон запровадив низку нових правил, застосування яких дозволяє їм, не порушуючи закон, оптимізувати свою діяльність. Приміром, провадження у справі може бути зупинено у разі наявності обставин, які перешкоджають розгляду справи; при цьому на паузу ставляться і строки, відведені для вирішення справи.

Закон передбачає низку важливих змін, серед яких:

- громадяни можуть брати участь в адміністративному провадженні, ознайомлюватись з матеріалами справи, мають право бути заслуханими державним органом та вносити свої пропозиції й зауваження до моменту ухвалення рішення;
- з'являється поняття заінтересовані особи — люди, чий інтереси та права можуть бути порушені внаслідок ухвалення рішення адміністративним органом;
- органи влади зобов'язані обґрунтовувати адміністративні акти, мотивувати негативні рішення та роз'яснювати особам причини прийняття та порядок оскарження таких рішень;
- процедура надання послуг — прозора й зрозуміла, що дозволяє зменшити корупційні ризики;
- для встановлення обставин, що мають значення для вирішення справи, адміністративний

орган за необхідності з власної ініціативи може збирати документи та інші докази, витребувати відомості й дані;

- з'являється простий та ефективний спосіб вирішення справ з найменшими витратами час, коштів та ресурсів.

Застосування Закону для Держаудитслужби, має свою специфіку. Відносини щодо прийняття, пред'явлення, набуття чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства, що виникають за результатами інспектування та перевірки закупівель, здійснених суб'єктами господарювання державного сектору економіки, у тому числі суб'єктами господарювання, у статутному капіталі яких 50% і більше акцій (часток) належать суб'єктам господарювання державного сектору економіки, а також підприємствами, установами та організаціями, які використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, регулюється Законом з урахуванням особливостей визначених Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Якщо підконтрольна установа є бюджетною установою (одержувачем бюджетних коштів), тоді під

час прийняття вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства за результатами інспектування чи перевірки закупівель вимоги Закону не застосовуються.

Те ж саме стосується зустрічних звірок. Так, довідка зустрічної звірки не є адміністративним актом, позаяк не спрямована на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та (або) суб'єкта зустрічної звірки, внаслідок чого дії органу державного фінансового контролю щодо проведення зустрічної звірки не є адміністративними діями в розумінні Закону, оскільки вони не завершуються прийняттям та виконанням адміністративного акту.

Варто зазначити, Держаудитслужба практикує відкритий діалог із об'єктами контролю — надає висновки, пояснює порушення, пропонує шляхи їх виправлення.

Сьогодні ще зарано робити висновки про успішні або невдачі наслідки дії Закону, оскільки «закон дуже молодий», але вже можна стверджувати, що процес трансформацій у сфері публічного адміністрування запущений і він незворотний.

*Алла Бех,
заступник начальника
управління-начальник юридичного
відділу Управління Північного
офісу Держаудитслужби
в Житомирській області*



КОМПЕНСАЦІЯ ВАРТОСТІ ОРЕНДИ ЖИТЛА ПРАЦІВНИКАМ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ НАПРАВЛЕНИМ У ДОВГОТЕРМІНОВЕ ВІДРЯДЖЕННЯ

Кошти для компенсації вартості оренди житла під час перебування працівників дипломатичної служби у довготерміновому відрядженні включаються до складу компенсаційних виплат, передбачених ст. 33 Закону України «Про дипломатичну службу».

З метою удосконалення умов фінансування дипломатичних установ України, в закордонних дипломатичних установах впроваджено новий механізм формування та здійснення компенсаційних виплат, яким передбачено включення до складу компенсаційних виплат в іноземній валюті працівників дипломатичної служби, направлених у довготермінове відрядження, коштів на оренду житла для самостійного вирішення ними

питань з проживанням в державах акредитації.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 №1288 затверджено Порядок формування і здійснення компенсаційних виплат в іноземній валюті та оплати інших витрат працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, зокрема оплату оренди житла.

Постанова набрала чинності з 01.01.2021 і спрямована на приведення у відповідність до чинного законодавства, а також на врегулювання виплат для дипломатів за кордоном.

Дія цієї постанови в частині виплати коштів для компенсації вартості оренди житла, поширюється на працівників дипломатичної

служби, направлених у довготермінове відрядження до закордонних дипломатичних установ України після завершення договірних відносин щодо оренди житла для відповідних працівників, але не пізніше 31.12.2021.

Працівники дипломатичної служби здійснюють пошук житла для проживання самостійно.

У разі наявності можливості працівники дипломатичної служби розміщуються у житлових приміщеннях, що є власністю України чи надані в користування державою перебування на умовах взаємності та (або) розташовані у службових приміщеннях закордонних дипломатичних установ України.

У такому разі кошти для компенсації вартості оренди житла та кошти для компенсації вартості комунальних послуг у складі компенсаційних виплат таким працівникам не передбачаються.

Працівникам дипломатичної служби кошти для компенсації вартості оренди житла у складі компенсаційних виплат нараховуються з дня укладення між відповідним працівником дипломатичної служби та власником житла або його уповноваженою особою договору оренди житла для проживання, але не раніше дати початку оренди житла, зазначеної в договорі оренди.

У разі закінчення довготермінового відрядження працівника дипломатичної служби або переведення його для роботи з однієї закордонної дипломатичної установи України до іншої нарахування коштів для компенсації вартості оренди житла у складі компенсаційних виплат припиняється на підставі наказу закордонної дипломатичної установи України з дня відкликання працівника з довготермінового відрядження або переведення для роботи до іншої закордонної дипломатичної установи України за рішенням Міністерства закордонних справ України (далі — МЗС).

Датою першої виплати коштів для компенсації вартості оренди житла на один місяць є наступний день після укладення між відповідним працівником дипломатичної служби та власником житла або його уповноваженою особою договору оренди. У подальшому зазначені кошти виплачуються щомісяця.

Граничні суми коштів для компенсації вартості оренди житла затверджуються МЗС.

Для визначення граничних сум коштів для компенсації вартості оренди житла застосовуються:

- базова норма розрахунку граничної суми коштів для компенсації вартості оренди жит-





- ла, яка становить 60% 1/12 річної винагороди співробітника міжнародного персоналу ООН за посадою директора рівня D-2 у доларах США (визначається Комісією міжнародної цивільної служби ООН станом на 1 січня року, в якому передбачається її затвердження (США, м. Нью-Йорк);
- індекс виміру вартості проживання співробітників міжнародного персоналу ООН, що працюють у різних державах світу (співвідношення на відповідну дату вартості проживання зазначених співробітників до вартості проживання у м. Нью-Йорку, відсотків), який визначається Комісією міжнародної цивільної служби ООН для кожної держави світу окремо станом на червень року, в якому передбачається затвердження граничних сум коштів для компенсації вартості оренди житла на наступний рік.
- Перерахунок в євро визначеної у доларах США базової норми розрахунку граничної суми коштів для компенсації вартості оренди житла проводиться за середнім офіційним курсом гривні

до долара США та євро, встановленим Національним банком на перше півріччя року, в якому передбачається затвердження граничних сум коштів для компенсації вартості оренди житла.

Перегляд граничних сум коштів для компенсації вартості оренди житла здійснюється, як правило, один раз на два роки.

Граничні суми коштів для компенсації вартості оренди житла включаються до складу компенсаційних виплат працівника дипломатичної служби у повному обсязі.

Гранична сума коштів для компенсації вартості оренди житла збільшується на 5% на кожну дитину працівника дипломатичної служби, яка відповідно до наказу МЗС направлена за місцем довготермінового відрядження такого працівника (збільшення припиняється з дати остаточного завершення перебування дитини за місцем довготермінового відрядження працівника дипломатичної служби відповідно до наказу МЗС).

У разі одночасного проходження дипломатичної служби членами однієї сім'ї (подружжям) у закордонних дипломатичних установах України, розташованих в одному місті держави перебування, виплата коштів для компенсації вартості оренди житла здійснюється лише одному з працюючих членів сім'ї — працівників дипломатичної служби, посада якого передбачає вищу норму компенсаційних виплат в іноземній валюті.

У період перебування у відпустці працівника дипломатичної служби незалежно від місця

її проведення виплата коштів для компенсації вартості оренди житла здійснюється у повному обсязі.

У разі дострокового відкликання працівника дипломатичної служби із довготермінового відрядження або переведення до іншої закордонної дипломатичної установи України за ініціативою МЗС (за винятком випадків, передбачених пп. 4 і 5 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про дипломатичну службу») закордонна дипломатична установа України у визначеному МЗС порядку приймає на себе зобов'язання, пов'язані з достроковим припиненням дії договору оренди, укладеного таким працівником, у межах сум коштів для компенсації вартості оренди житла, обчислених для такого працівника.

У 2025 р. Державною аудиторською службою України досліджено ефективність використання бюджетних коштів виділених Міністерству закордонних справ України у 2020–2025 рр. за бюджетною програмою 1401030 «Функціонування закордонних дипломатичних установ та розширення мережі власності України для потреб цих установ».

Аудиторським дослідженням засвідчено відсутність у встановленому законодавством порядку формування і здійснення компенсаційних виплат праців-

никам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, механізму відшкодування вартості оренди житла у розмірі, який не перевищує визначену договором оренди вартість, що не сприяє реалізації принципу ефективного витрачання коштів державного бюджету. У разі наявності в законодавстві такого механізму компенсації за оренду житла МЗС могло б заощадити щонайменше 217 372,2 тис. грн державних коштів.

Отже, недосконалий порядок (механізм) формування та здійснення компенсаційних виплат в іноземній валюті, зокрема, вартості оренди житла, працівникам дипломатичної служби направленим у довготермінове відрядження не дозволяють максимально ефективно використовувати бюджетні кошти та забезпечити досягнення завдань бюджетної програми.

Світлана Нагорна,
головний державний
фінансовий інспектор відділу
інспектування органів влади
та правоохоронних органів
Департаменту контролю в
галузі оборони, в правоохоронних
органах та органах влади



Виявлення порушень при інспектуванні планування видатків на оплату праці у закладах вищої освіти

Перевірці питання оплати праці під час проведення контрольних заходів закладів вищої освіти державної форми власності приділяється значна увага, оскільки видатки на фонд оплати праці складають основну частину фінансування закладів вищої освіти. При цьому найбільша питома вага фонду оплати праці припадає саме на оплату праці науково-педагогічних та педагогічних працівників.

Фінансовими документами, які детально розкривають видатки на оплату праці є кошторис закладу вищої освіти із розрахунками по фонду оплати праці та штатний розпис. Зазвичай, планування видатків по фонду оплати праці здійснює планово-економічний підрозділ закладу вищої освіти.

Міністерство освіти і науки України, як головний розпорядник коштів, відповідно до вимог п. 20 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228 (зі змінами), під час визначення обсягів видатків бюджету повинно враховувати об'єктивну потребу в коштах установи, виходячи з її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ, обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності тощо; під час визначення обсягів видатків у проекті кошторису установи повинен забезпечуватися режим економії коштів; до кошторисів можуть включатися

тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності установи тощо.

Наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 №57 затверджена типова форма штатного розпису установ, що фінансуються з бюджету, яка передбачає графи з назвами структурних підрозділів, посад, кількістю штатних одиниць, у грошовому вимірі розміри посадових окладів, надбавок, доплати, які формують фонд заробітної плати за місяць. Штатні розписи закладів вищої освіти державної форми власності затверджує Міністерство освіти і науки України. Контрольними заходами виявлено, що не всі заклади вищої освіти дотримуються типової форми штатного розпису через те, що не зазначають назву структурного підрозділу у складі якого працюють науково-педагогічні та педагогічні працівники, що ускладнює перевірку питання оплати праці.

Згідно зі ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» структура закладу вищої освіти, статус і функції його структурних підрозділів визначаються статутом закладу вищої освіти та положеннями про відповідні структурні підрозділи. Структурні підрозділи утворюються рішенням вченої

ради закладу вищої освіти у порядку, визначеному цим Законом і статутом закладу вищої освіти. Зокрема, серед основних структурних підрозділів закладів вищої освіти є факультети — структурні підрозділи закладу вищої освіти, що об'єднують кафедри та (або) лабораторії, які в сукупності забезпечують підготовку здобувачів вищої освіти та у складі яких працюють науково-педагогічні та педагогічні працівники.

Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 №963. Зокрема, до посад науково-педагогічних працівників віднесені:

- керівник (ректор, президент), заступник керівника (перший проректор, проректор, перший віце-президент, віце-президент);
- керівник філії, заступник керівника філії;
- керівник закладу післядипломної освіти, його заступник, завідувач кафедри, професор, доцент, старший викладач, викладач, асистент, викладач-стажист;
- декан, його заступник;
- керівник навчально-наукового інституту у складі закладу вищої освіти, його заступник.





Слід зазначити, що основною вимогою до науково-педагогічних працівників, які обіймають керівні посади є здійснення діяльності безпосередньо пов'язаної з освітнім або науковим процесом. Так, проректор з адміністративно-господарської роботи, заступник директора інституту з господарських питань, та інші керівники (заступники керівників) закладів вищої освіти, які згідно з розподілом обов'язків, посадовими інструкціями та (або) контрактом здійснюють діяльність, яка не пов'язана з освітнім або науковим процесом, не відносяться до науково-педагогічних працівників і не мають права на підвищення посадового окладу на 11% за постановою Кабінету Міністрів України «Про підвищення посадових окладів науково-педагогічних працівників» від 23.01.2019 №36. Планування таких підвищень посадових окладів у штатному розписі закладу вищої освіти призводить до необґрунтованого завищення фонду оплати праці.

Існують певні вимоги щодо створення структурних підрозділів (факультетів, кафедр) закладів вищої освіти, відповідно введення

до штатного розпису посад керівників цих структурних підрозділів — деканів факультетів та завідувачів кафедр. Такий структурний підрозділ, як факультет має об'єднувати не менше як три кафедри та (або) лабораторії, які в державних і комунальних закладах вищої освіти в сукупності забезпечують підготовку не менше 200 здобувачів вищої освіти денної та дуальної форм здобуття освіти. До складу кафедри мають входити не менше п'яти науково-педагогічних працівників для яких кафедра має бути основним місцем роботи, і не менше як три з них повинні мати науковий ступінь або вчене (почесне) звання.

У разі не дотримання вимог щодо створення структурних підрозділів (факультетів, кафедр) закладів вищої освіти, виникає питання законності уведення до штатного розпису посад декана факультету, завідувача кафедри та планування видатків по фонду оплати праці на їх утримання.

Контрольними заходами, проведеними Держаудитслужбою, виявлено, що за відсутності у штаті закладів вищої освіти посад «заступників директорів інститутів» і «заступників деканів факультетів» при формуванні фонду оплати праці до штатних розписів закладались доплати науково-педагогічним працівникам за виконання обов'язків заступників директорів інститутів, заступників деканів факультетів, тобто за суміщення посад.

Згідно із ст. 105 Кодексу законів про працю України, суміщенням вважається виконання працівником в установі поряд з своєю ос-

новною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи. Суміщення оформлюється наказом керівника. Згідно із п. 9 Інструкції щодо застосування постанови Ради Міністрів СРСР «Про порядок і умови суміщення професій (посад)» від 04.12.1981 №1145, затвердженої Держкомпраці СРСР 14.05.1982 №53-ВЛ, для встановлення суміщення посад у штатному розписі має бути передбачена вакантна посада.

Зважаючи на це, виконання обов'язків заступників деканів та заступників директорів інститутів є нічим іншим як суміщенням посад науково-педагогічними працівниками поряд зі своєю основною роботою, за яку законодавством передбачене встановлення доплати за наявності вакантної посади у штатному розписі. Включення до штатних розписів доплат науково-педагогічним працівникам замість уведення посад «заступника декана факультету» та «заступника директора інституту» призводить до необґрунтованого завищення фонду оплати праці.

До посад педагогічних працівників Переліком посад педагогічних та науково-педагогічних працівників затвердженим поста-

новою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 №963, віднесені, зокрема: завідувач навчальної лабораторії, майстер виробничого навчання.

Згідно із визначенням, педагогічні працівники — це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну та організаційну діяльність. Слід зазначити, що посади педагогічних працівників закладів вищої освіти можуть займати особи, які мають ступінь магістра та (або) науковий (освітньо-творчий) ступінь, та (або) вчене звання. Педагогічні працівники кожні п'ять років повинні проходити атестацію. Положення про атестацію педагогічних працівників, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України 09.09.2022 №805, визначає порядок проведення атестації педагогічних працівників як системи заходів, спрямованих на всебічне та комплексне оцінювання їхньої педагогічної діяльності, за якою визначаються відповідність педагогічного працівника займаній посаді.

Наразі, проведеними Держаудитслужбою контрольними заходами у закладах вищої освіти виявлено випадки, коли посади завідувачів навчальних лабораторій обіймали працівники, які не проходили атестацію та згідно із положенням про структурний





підрозділ та посадовими обов'язками не здійснювали навчальну, методичну та організаційну діяльність. Як приклад, посади завідувачів навчальних лабораторій обіймали працівники відділу технічних засобів та комп'ютерних мереж, який призначений для впровадження інформаційних технологій в освітній процес та автоматизації управління закладом. Основні завдання та функції відділу: проводити тестові перевірки і профілактичні огляди комп'ютерної техніки з метою своєчасного виявлення несправностей і їх ліквідації; здійснювати інсталяцію, настройку і оптимізацію системного та прикладного програмного забезпечення. Згідно із посадовою інструкцією до обов'язків завідувача лабораторії було віднесено: проведення установки операційних систем, системного і прикладного програмного забезпечення, яке використовується у навчальному процесі; організація своєчасного ремонту апаратури та контроль якості виконаних робіт.

Незважаючи на це працівники, які обіймали посади «завідувачів навчальної лабораторії» незалежно від фактично виконуваної роботи

отримували заробітну плату визначену нормативними актами педагогічним працівникам, а саме:

- наказом Міністерства освіти і науки України «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» від 26.09.2005 №557 — оклад за 13 тарифним розрядом;
- постановою Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці педагогічних працівників» від 11.01.2018 №22 — підвищення посадового окладу на 10%;
- постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення надбавки педагогічним працівникам закладів» від 23.03.2011 №373 — надбавку за престижність професії у розмірі 20% посадового окладу;
- «Порядком виплати надбавок за вислугу років педагогічним та науково-педагогічним працівникам», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2001 №78, — надбавку за вислугу років педагогічним працівникам у розмірі до 30% посадового окладу;
- ст. 57 Закону України «Про освіту» та «Порядком надання щорічної грошової винагороди педагогічним працівникам навчальних закладів державної та комунальної власності за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 №898 (зі змінами), — щорічну грошову винагороду.

Таким чином, працівники, які у закладі вищої освіти фактично виконували технічну роботу з обслуговування комп'ютерної техніки і мереж, за відсутності законних підстав отримували заробітну плату як педагогічні працівники, що спричинило необґрунтоване завищення фонду оплати праці.

Подібні порушення у закладах вищої мали місце при призначенні на посаду «майстра виробничого навчання» працівників, які фактично виконували роботу відмінну від роботи педагогічних працівників, не проходили атестацію, при цьому всупереч нормативних актів отримували оплату праці як педагогічні працівники, що призводило до необґрунтованого завищення фонду оплати праці.

Крім того, за результатами контрольних заходів, проведених Держаудитслужбою встановлено, що до штатних розписів закладів вищої освіти, затверджених головним розпорядником бюджетних коштів (Міністерством освіти і науки України), були включені штатні одиниці за посадами завідувачів навчальних лабораторій понад фактичну кількість навчальних лабораторій, що свідчить про необґрунтоване завищення фонду оплати праці.

Підсумовуючи, при інспектуванні питання планування видатків на оплату праці у закладах вищої освіти доречно:

- перевірити чи здійснюють науково-педагогічні працівники, які обіймають керівні посади діяльність безпосередньо пов'язану з освітнім або науковим процесом;
- проаналізувати структурні підрозділи (факультети, кафедри) на предмет відповідності вимогам законодавства щодо їх створення та уведення посад деканів факультетів та завідувачів кафедр;
- визначити законність видатків на здійснення доплат науково-педагогічним працівникам за посадами заступників директорів інститутів, заступників деканів факультетів за відсутності цих посад у штатних розписах закладів вищої освіти;
- співставити кількість посад керівників структурних підрозділів (деканів факультетів, директорів інститутів, завідувачів кафедр, завідувачів навчальних лабораторій) за штатним розписом із фактичною кількістю структурних підрозділів згідно зі структурою закладу вищої освіти;
- перевірити відповідність займаних працівниками педагогічних посад «завідувачів навчальних лабораторій» і «майстрів виробничого навчання» положенню про структурний підрозділ, посадовим обов'язкам, фактично виконуваний роботі.





Використані джерела:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 №332-VIII.
2. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення надбавки педагогічним працівникам закладів» від 23.03.2011 №373 (зі змінами).
4. Постанова КМУ «Про підвищення оплати праці педагогічних працівників» від 11.01.2018 №22 (зі змінами).
5. Постанова КМУ «Про підвищення посадових окладів науково-педагогічних працівників» від 23.01.2019 №36.
6. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» від 28.01.2002 №57 (зі змінами).
7. Наказ МОН «Про впровадження умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» від 26.09.2005 №557 (зі змінами).
8. Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних праців-

ників, затверджений постановою КМУ від 14.06.2000 №963 (зі змінами).

9. Порядок надання щорічної грошової винагороди педагогічним працівникам навчальних закладів державної та комунальної власності за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків, затверджений постановою КМУ від 05.06.2000 №898 (зі змінами).

10. Порядок виплати надбавок за вислугу років педагогічним та науково-педагогічним працівникам, затверджений постановою КМУ від 31.01.2001 №78 (зі змінами).

11. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою КМУ від 28 лютого 2002 №228 (зі змінами).

12. Положення про атестацію педагогічних працівників, затверджене наказом МОН 09.09.2022 №805 (зі змінами).

13. Інструкція щодо застосування постанови Ради Міністрів СРСР «Про порядок і умови суміщення професій (посад)» від 04.12.1981 №1145, затверджена Держкомпраці СРСР 14.05.1982 №53-ВЛ.

Ольга Дроздова,

головний державний фінансовий інспектор відділу інспектування у галузі освіти, науки і інформації та спорту Департаменту контролю у галузі освіти, науки, спорту та інформації

ПОЛІТИКА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ – ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Наприкінці 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив Політику державної власності¹ (далі — Політика власності), яка є одним з ключових документів для реформи управління державними активами, та прийняття якого вимагали Закон України «Про управління об'єктами державної власності»² та План України^{3,4} (схвалений з метою реалізації ініціативи Європейського Союзу «Ukraine Facility»).

Багато міжнародних організацій, серед яких Організація економічного співробітництва та розвитку (далі — ОЕСР), доклали

зусиль, щоб допомогти Україні розробити та прийняти Політику власності.

Політика власності визначає обґрунтування та цілі залишення в державній власності державних підприємств та корпоративних прав держави у статутному капіталі господарських товариств (їх оптимізація, реорганізація або ліквідація), загальні принципи, засади управління ними.

Політика власності розроблена з метою:

- забезпечення національних економічних інтересів України, економічного зростання,

¹ Постанова КМУ «Деякі питання Політики державної власності» від 29.11.2024 № 1369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1369-2024-%D0%BF#Text>

² Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16/conv/parast11-6#n797>

³ Розпорядження КМУ «Про схвалення Плану України» від 18.03.2024 № 244-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80#Text>

⁴ Реалізація ініціативи ЄС «Ukraine Facility». URL: <https://me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=5a74cd67-dee8-4adf-a880-9579eaf8c188&tag=RealizatsiiaInitsiativisukraineFacility>



сталого розвитку, соціального розвитку України, ефективного функціонування державного сектору економіки;

- визначення способів та єдиної стратегії реалізації прав держави як власника;
- забезпечення сталого та професійного управління державними підприємствами та господарськими товариствами;
- систематизації правового регулювання та визначення напрямів для його вдосконалення;
- систематизації та покращення практик корпоративного управління підприємствами державної форми власності, схваленими ОЕСР;
- визначення особливостей управління підприємствами державної форми власності;
- підвищення ефективності їх діяльності, прозорості та підзвітності, забезпечення кращого їх доступу до фінансування та ринків капіталу;
- впровадження стандартів відповідального ведення бізнесу, включаючи рекомендації для багатонаціональних підприємств щодо відповідального ведення бізнесу та щодо доброчес-

ності та запобігання корупції на підприємствах державної форми власності, схвалених ОЕСР, а також Керівні принципи ООН з питань бізнесу та прав людини;

- забезпечення балансу інтересів акціонерів (учасників) господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, а також захисту прав інвесторів та кредиторів;
- забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та запобігання обмеженню конкуренції внаслідок реалізації державою своїх прав як власника чи внаслідок провадження державними підприємствами своєї діяльності.

Цілі діяльності підприємств, товариств з контрольною часткою держави можуть бути:

- короткостроковими — досягнуті протягом одного року;
- середньостроковими — досягнуті протягом одного-трьох років;
- довгостроковими — досягнуті протягом строку, що перевищує три роки.

Вони визначаються вищим органом управління підприємства (товариства) в листі очікувань та поділяються на фінансові, операційні та нефінансові (реалізація окремих цілей державної політики, задоволення суспільних інтересів (включаючи національну безпеку, захист довкілля), виконання спеціальних обов'язків, корпоративну соціальну відповідальність, сталий розвиток, розвиток працівників.

З метою оцінки ефективності досягнення цілей діяльності підприємством щодо кожної ви-

значеної цілі діяльності (довго-, середньо- та короткострокової, фінансової, нефінансової, операційної) визначаються цільові показники ефективності, які можуть бути уточнені та доповнені іншими узгодженими із ними цілями діяльності та показниками у стратегічному плані розвитку та інших планах суб'єкта господарювання.

Цільові показники ефективності повинні бути:

- пов'язаними з цілями діяльності суб'єкта господарювання, сферою та основними видами його діяльності, його бізнес-моделлю;
- чіткими, зокрема щодо обсягу чи ступеня їх досягнення та часових меж для цього;
- вимірюваними в числових значеннях або шляхом перевірки результатів вжиття тих чи інших заходів;
- придатними для порівняння з показниками суб'єкта господарювання за попередні періоди, а також аналогічними показниками інших суб'єктів господарювання;
- заснованими на якісних і кількісних показниках;
- відображені за базовими та цільовими значеннями;
- відображені за визначені законодавством періоди планування та звітності;
- взаємоузгодженими, тобто не

дублювати та не суперечити один одному;

- об'єктивними та досяжними з урахуванням компетенції органів управління суб'єкта господарювання.

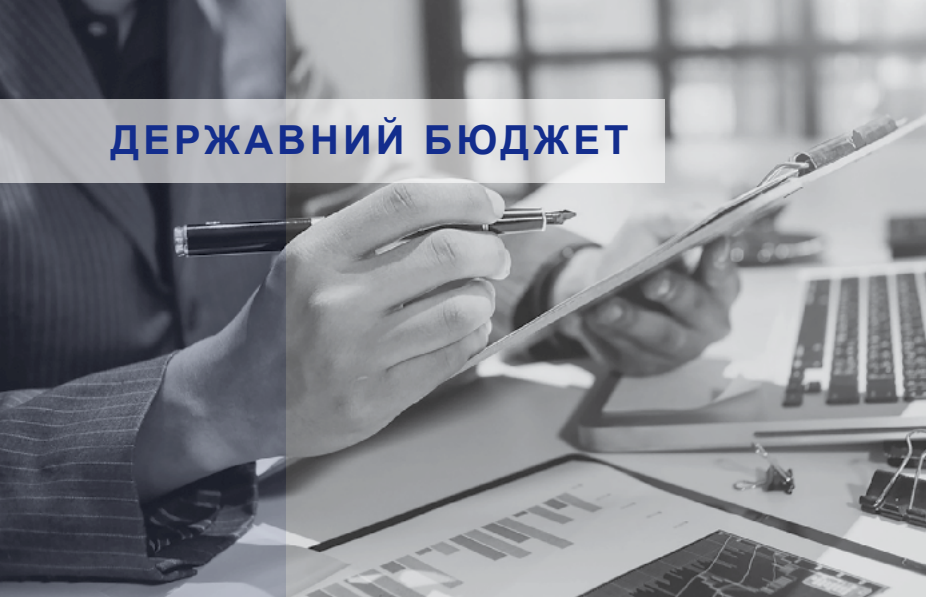
До цільових фінансових показників ефективності належать:

- рентабельність;
- платоспроможність;
- ліквідність;
- обсяги виплат на користь держави;
- обсяги бюджетного фінансування (у разі наявності);
- інші цільові фінансові показники ефективності з урахуванням специфіки діяльності підприємства, досягнення яких можна оцінити за даними фінансової звітності.

До листа очікувань власника державного підприємства включаються обов'язкові фінансові показники, а саме коефіцієнти — рентабельності, ліквідності та платоспроможності, а також обсяги виплат на користь держави, бюджетного фінансування та квазіфіскальних операцій.

Після затвердження листа очікувань та отримання підприємством він оприлюднюється на офіційному веб-сайті суб'єкта управління та веб-сайті підприємства (крім інформації, що віднесена Законом України «Про інформацію» до інформації з обмеженим доступом).





На основі Політики власності затверджується стратегічний план розвитку, що визначає довгострокові цілі та напрями розвитку підприємства на три-п'ять років (підлягає регулярному перегляду з метою його актуалізації (у разі необхідності).

Підприємство, товариство з контрольною часткою держави щорічно готує звіт про виконання стратегічного плану розвитку.

Також на основі Політики власності, стратегічного плану розвитку та листа очікувань складаються річний фінансовий та інвестиційний плани, інвестиційний план на середньострокову перспективу (три-п'ять років), а також у разі потреби — інші плани діяльності підприємства.

Крім того, Політикою власності окреслено питання очікувань держави щодо інвестицій і запозичень підприємства, товариства з контрольною часткою держави.

Окремий розділ Політики власності присвячений засадам корпоративного управління на державних підприємствах, яке ґрунтується на принципах:

- розмежування функцій власності, контролю та управління;

- операційна незалежність і захист від втручання;
- досягнення цілей, що полягає у забезпеченні органами управління підприємства управління у спосіб, що забезпечує досягнення цілей діяльності;
- прозорість, що включає прозору процедуру конкурсного відбору, призначення та винагороди членів органів управління підприємств, а також додаткові вимоги до розкриття ними інформації;
- професійність, різноманітність та гендерна рівність, що полягає у врахуванні під час формування органів управління підприємства, товариства з контрольною часткою держави передусім професійного досвіду і знань кандидата на відповідну посаду, а також формування органів управління з дотриманням принципів різноманітності та гендерної рівності, що передбачає, зокрема, рівність можливостей і збалансоване представництво статей та уникнення дискримінації за віком, статтю, політичними чи релігійними переконаннями кандидата;
- врахування визнаних світових практик, що передбачає забезпечення вищим органом управління підприємства (товариства) під час затвердження статутів та внутрішніх положень підприємства їх відповідності принципам і рекомендаціям з корпоративного врядування та управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки, схваленим ОЕСР, у межах, що не суперечать законодавству України;

- рівне ставлення до акціонерів (учасників), що полягає у забезпеченні рівних прав акціонерів (учасників) товариства.

Окреслено вимоги до діяльності членів органів управління підприємства та інших особи, які відповідно до закону або статуту виступають від його імені; статутів та внутрішніх положень (зокрема, щодо особливостей запровадження та функціонування системи внутрішнього контролю, яка включає функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту, системи запобігання корупції та системи повідомлень про порушення).

Політикою власності визначено, що підприємства поступово перетворюються у державні акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, що сприятиме впровадженню принципів і рекомендацій з корпоративного управління, що схвалені ОЕСР.

Державні підприємства можуть мати дворівневу (вищий орган управління підприємства, одноосібний (колегіальний) виконавчий орган, наглядова рада (якщо її утворення є обов'язковим (за рішенням вищого органу управління) або однорівневу структуру управління (вищий орган управління підприємства та колегіальний виконавчий орган у формі ради директорів (складається з виконавчих і невиконавчих директорів і здійснює управління підприємством та забезпечує контроль за діяльністю виконавчих директорів).

Політикою власності визначено порядок створення наглядо-

вих рад, призначення їх членів, утворення обов'язкових комітетів (з питань аудиту, з питань призначень та винагород) інших комітетів з урахуванням специфіки діяльності відповідного підприємства.

Політикою власності також визначено необхідність створення комплексної, адекватної та ефективної системи внутрішнього контролю, яка включає функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту, систему запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, систему запобігання корупції та систему повідомлень про порушення з урахуванням особливостей його діяльності, характеру та обсягів відповідних операцій, а також притаманних його діяльності ризиків (ризик-орієнтований підхід).

Узагальнюючи наведене, слід звернути увагу на важливості оцінювання запровадження вимог Політики власності підприємствами і товариствами з корпоративними правами держави під час здійснення державного фінансового аудиту їх діяльності.

Петро Поплавський,
головний державний
фінансовий інспектор відділу
методологічного забезпечення
процесу державного фінансового
контролю Департаменту
нормативно-методологічного
забезпечення процесу державного
фінансового контролю
Держаудитслужби

БУДУВАТИ ЧИ КУПУВАТИ? МІНІМІЗУЄМО РИЗИКИ

У ринковій економіці суб'єкти господарювання вирішують, що й скільки виробляти, за якою ціною, які ресурси використовувати. Споживачі вирішують скільки витратити та заощаджувати. Через баланс попиту та пропозиції ринок встановлює ціну на товари, роботи та послуги.

Однак, не завжди відбувається саме так, зокрема і з будівельною продукцією. Існує дві системи економічних відносин у замовленні будівельної продукції.

1. Замовник будівельної продукції на стадії прийняття рішення про її створення відсутній, і виробник, враховуючи існуючий попит, вирішує: що та у якій кількості виробляти для вільного продажу на ринку.

У такій системі економічних відносин на рівень ціни значно більше впливають ринковий попит, його співвідношення з пропозицією, якісні характеристики товару, тобто його корисність.

2. Не виробник, а замовник (покупець) визначає: що йому потрібно, в які строки та якої якості.

У такому випадку на стадії прийняття рішення про доцільність будівництва замовником повинні враховуватися споживчі характеристики будівельної продукції та економічна ефективність проекту.

Ціна за цих відносин визначається задовго до наявності самого товару, і безпосередню участь у її розрахунку бере замовник, а головним критерієм визначення ціни будівельної продукції є сукупні витрати, так званий витратний підхід.

У минулому в Україні вся система ціноутворення у будівництві базувалася виключно на витратному підході, який ґрунтувався на необхідності визначити перелік витрат, які правомірно включати до складу ціни будівельного об'єкта. Така система регламентувала формування ціни в будівництві на нормативно-розрахункових показниках і поточних цінах на трудові та матеріально-технічні ресурси. Розробка розцінок на будівельні роботи дозволяла стримувати ріст цін на будівель-

ну продукцію, які безпосередньо впливали на рівень інфляції, за яким на той час був встановлений жорсткий контроль. Будівельні розцінки забезпечували належний внутрішній контроль за витратами, водночас обмежували підприємства у розмірі прибутку. Основний прибуток підприємства отримували за рахунок перевиконання планових/нормативних показників виробництва.

У наш час витратний підхід у ціноутворенні, яке регулюється відповідними настановами, успадкувало будівництво об'єктів, що будуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії.

Поряд з цим існує ряд недоліків державного регулювання ціноутворення будівельних робіт, зокрема:

- розцінки на роботи нижче конкурентного ринкового рівня можуть створити дефіцит;
- регулювання гальмує інновації та підприємництво;
- регулювання підштовхує підрядників «накручувати» витрати.

Державне регулювання цін спрямоване, насамперед, для захисту споживачів від надміру високих цін, але таке регулювання може обернутися проти самих споживачів.

Якщо регулювання встановлює ціну нижче конкурентного рівня це створює дефіцит. Такі ціни шкідливі у довгостроковій перспективі, тому що підрядники утримуються від укладання буді-

вельних контрактів, в разі очікування, що занижені ціни зберігатимуться.

Врешті-решт окремі розцінки ділять будівельні роботи на вигідні та невигідні, що впливає на якість кінцевої продукції.

Регулювання знеохочує підрядників знижувати собівартість, підвищувати якість і розробляти нові продукти. Розрахунок прибутку на підставі кошторисної трудомісткості робіт, що у багатьох випадках обмежує рентабельність на рівні 2–8%, знижує зацікавленість до ризикових, але потенційно вигідних інновацій.

Регулювання розцінок на будівельні роботи на конкурентному ринку приховує загрозу суттєвих помилок та спотворює структуру витрат підрядника.

Як наслідок підрядники не зацікавлені працювати з мінімальними затратами. Структура витрат буде вважатися «справедливою та обґрунтованою», тому що відображатиме собівартість, яка визначена згідно з настановами, але насправді витрати можуть бути «роздутими».

Окрім, «роздутих» витрат, відповідальність за які лягає як на підрядника, так і на замовника, протягом терміну виконання підрядником договору ризиками виступають:

- внесення змін до проекту будівництва,
- коливання вартості будівельних матеріалів,
- зміна розцінок будівельних робіт,
- продовження термінів будівництва (яке може бути звичайним його затягуванням).



Зазначені фактори в кінцевому результаті можуть призвести до збільшення вартості об'єкту будівництва та необхідності додаткового його фінансування у майбутньому.

Найбільш доцільним регулювання є за наявності монополістичного ринку продавців (підрядників) або покупців (замовників).

На відміну від державного регулювання вільне ціноутворення та конкуренція змушують підрядників уникати зайвих витрат і забезпечувати прийнятне для споживачів співвідношення ціни та якості.

При виборі системи економічних відносин у замовленні будівельної продукції (прийняття рішення про доцільність будівництва чи купівлю готової нерухомості) варто враховувати споживчі характеристики будівельної продукції та економічну ефективність проекту.

Придбання нерухомості на відміну від закупівлі будівельних робіт має кілька вагомих переваг, зокрема не потрібно:

- застосовувати настанови з визначення вартості будівництва;
- проводити процедури закупівель.

Так, відповідно до п. 4 ч. 5 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» дія Закону не поширюється якщо предметом закупівлі є придбання землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі та інше нерухоме майно.

Тому прийняття рішення про купівлю готової нерухомості містить менше економічно-правових ризиків, аніж рішення про закупівлю будівельних робіт, за умови, що замовника влаштовують техніко-економічні параметри наявних на ринку нерухомості пропозицій.

Використані джерела:

Dudley S. E., Brito J. Regulation: a primer. 2 Ed. URL: <https://cost.ua/539-economic-regulation/>

Володимир Лаба,

директор Департаменту контролю у галузі промисловості, енергетики, транспорту та фінансових послуг

Сергій Шевчук,

заступник директора Департаменту контролю у галузі промисловості, енергетики, транспорту та фінансових послуг

Олег Павлусь,

заступник начальника відділу державного фінансового аудиту в енергетичній галузі Департаменту контролю у галузі промисловості, енергетики, транспорту та фінансових послуг



СУДОВИЙ ТА БУДІВЕЛЬНИЙ ЕКСПЕРТИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТАТУСУ, ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В сучасній системі державного управління та правосуддя роль експертних знань є фундаментальною. Висновки фахівців у різних галузях стають підґрунтям для ухвалення судових рішень, затвердження багатомільярдних інфраструктурних проєктів та здійснення ефективного фінансового контролю. Проте, попри узагальнене поняття «експерт», цей термін охоплює фахівців з кардинально різним правовим статусом, повноваженнями та, що найважливіше, рівнем відповідальності. Нерозуміння цих відмінностей створює значні ризики, особливо у сфері публічних закупівель та будівництва, де помилкова інтерпретація експертних документів може призвести до неефективного використання або прямої втрати бюджетних коштів.

Метою цієї статті є надання читачам чіткого, юридично об-

ґрунтованого інструментарію для розмежування двох ключових категорій експертів: судових експертів, які діють на підставі свідцтва, та будівельних експертів, які проводять експертизу проєктів будівництва на підставі кваліфікаційного сертифіката. Сприйняття цих фахівців як однорідної групи є хибною і може призводити до формування некоректних висновків в ході заходів державного фінансового контролю.

Так, фундаментальна відмінність між судовим та будівельним експертом закладена на самому початковому етапі — у способі набуття статусу та філософії, що лежить в основі їхньої кваліфікації. Ці процеси не є простими бюрократичними формальностями; вони визначають саму суть їхньої подальшої діяльності, підзвітності та ролі у суспільних відносинах.

ХТО ТАКИЙ СУДОВИЙ ЕКСПЕРТ?

Правовий статус судового експерта визначається Законом України «Про судову експертизу». Цей закон позиціонує експерта не як надавача ринкових послуг, а як невід'ємну частину системи правосуддя, процесуальну фігуру, діяльність якої є формою реалізації державою своїх функцій. Судовий експерт залучається органом досудового розслідування або судом для надання висновку з питань, що потребують спеціальних знань, і його діяльність спрямована на встановлення об'єктивної істини у справі.

Шлях до набуття статусу судового експерта є жорстко регламентованим і контрольованим державою. Кваліфікація присвоюється спеціалізованими експертно-кваліфікаційними комісіями (ЕКК), що діють при Міністерстві юстиції України або інших державних органах. Процес атестації включає не лише перевірку фахових знань, а й глибоке тестування на знання процесуального законодавства, методологічних основ проведення експертиз та етичних

норм. Кандидат повинен пройти стажування у державній спеціалізованій установі, що триває до одного року.

Успішне проходження атестації засвідчується видачею свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта. Це свідоцтво не є ліцензією на ведення господарської діяльності; це документ, що підтверджує особливий процесуальний статус особи та її право надавати докази у судових справах. Нещодавні зміни до законодавства, які зробили свідоцтво безстроковим, лише підкреслюють довіру держави до суворості початкового відбору, залишаючи при цьому дієві механізми тимчасового зупинення чи припинення права на проведення експертизи у разі порушень.

Таким чином, весь процес — від атестації до контролю — підпорядкований одній меті: створити для системи правосуддя надійний та неупереджений інструмент для встановлення фактів.

ХТО ТАКИЙ БУДІВЕЛЬНИЙ ЕКСПЕРТ?

Будівельний експерт є суб'єктом господарської діяльності, учасником ринку будівельних послуг. Його правовий статус регулюється нормами містобудівного та господарського законодавства, зокрема Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про архітектурну діяльність». Його основна функція — перевірка відповідності проектної документації на будівництво встановленим державним

нормам, стандартам і правилам з метою забезпечення надійності та безпеки майбутніх об'єктів.

Процедура набуття статусу будівельного експерта має професійний, а не державно-процесуальний характер є професійною атестацією і проводиться Атестаційною архітектурно-будівельною комісією, як це визначено Порядком проведення професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 №554. Вимоги до кандидатів зосереджені на їхній професійній компетенції: наявність вищої освіти за відповідним напрямом (наприклад, інженерної у галузі будівництва) та стажу роботи за фахом не менше трьох років.

За результатами успішної атестації фахівець отримує кваліфікаційний сертифікат. Цей документ є, по суті, професійною ліцензією, що надає право виконувати певні види робіт (послуг) у сфері будівництва. Він підтверджує технічну компетентність особи, але не наділяє її спеціальним процесуальним статусом чи повноваженнями, притаманними судовому експерту. Будівельні експерти та експертні організації, в яких вони працюють, є

комерційними структурами, що надають послуги замовникам будівництва на підставі цивільно-правових договорів. Їхня діяльність є частиною адміністративно-господарського процесу підготовки до будівництва.

ВІДМІННОСТІ У ПРАВОВОМУ СТАТУСІ ЕКСПЕРТІВ

Отже, аналіз шляхів кваліфікації виявляє фундаментальну відмінність між цими двома типами експертів. Судовий експерт — це незалежна процесуальна фігура, підзвітна суду та закону, чий статус є результатом делегування державою повноважень у сфері правосуддя. Його мета — об'єктивне дослідження для встановлення істини. Будівельний експерт — це сертифікований надавач послуг, підзвітний замовнику та професійним стандартам, чий статус підтверджує його технічну компетенцію для участі в ринкових відносинах. Його мета — перевірка відповідності проекту нормам для забезпечення безпеки та отримання дозволу на будівництво.

Відмінності у статусі та меті діяльності неминуче призводять до кардинальної різниці у повноваженнях та юридичній силі документів, які створюють ці експер-





ти. Висновок судового експерта та експертний звіт з будівництва, хоч і є результатом інтелектуальної роботи фахівців, функціонують у різних правових площинах і породжують абсолютно різні юридичні наслідки.

ЮРИДИЧНА СИЛА ВИСНОВКІВ

Висновок експерта у судочинстві є одним із видів доказів, прямо передбачених процесуальними кодексами України. Його основне призначення — надати суду, слідчому чи прокурору ті спеціальні знання, якими вони не володіють, для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи. Повноваження судового експерта впливають з його процесуальної незалежності та імперативного обов'язку провести повне дослідження і надати обґрунтований та об'єктивний висновок.

Для виконання цього завдання закон наділяє судового експерта значними процесуальними правами: він може заявляти клопотання про надання додаткових матеріалів, бути присутнім під

час проведення слідчих дій та ставити питання особам, яких допитують, що стосуються предмета експертизи. Ці повноваження підкреслюють його активну роль у процесі доказування.

Юридична сила висновку визначається судом. Він не має наперед встановленої сили і не є обов'язковим для суду. Суд оцінює висновок у сукупності з іншими доказами у справі, перевіряючи його обґрунтованість, повноту та відповідність іншим матеріалам. Проте, якісний, добре аргументований висновок, наданий кваліфікованим та неупередженим експертом, має значну доказову вагу. Важливою умовою допустимості висновку як доказу є дотримання процесуальної форми, зокрема, наявність у ньому розписки експерта про те, що він попереджений про кримінальну відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку.

Експертний звіт щодо розгляду проектної документації на будівництво є документом адміністративно-технічного характеру. Його головна юридична функція полягає в тому, щоб стати підставою для замовника будівництва затвердити проект. Для об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до СС2 і СС3, а також для проектів, що споруджуються за рахунок публічних коштів, позитивний експертний звіт є обов'язковою передумовою для отримання права на виконання будівельних робіт. Основне завдання будівельного експерта — верифікувати проект на відповідність нормативним вимогам.

Юридичний наслідок позитивного звіту — це не формування доказової бази, а отримання «зеленого світла» в адміністративній процедурі погодження будівництва. Звіт підтверджує, що проєкт, принаймні на папері, відповідає встановленим нормам міцності, надійності, пожежної безпеки тощо. З 2021 року цей документ створюється виключно в електронній формі з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ), що робить його офіційною, невід’ємною частиною цифрового «досьє» об’єкта будівництва.

Таким чином, юридична природа цих двох документів кардинально відрізняється. Висновок судового експерта є ретроспективним та аналітичним — він досліджує минулі події або наявні факти для встановлення істини в суді. Експертний звіт з будівництва є проспективним та дозвільним — він оцінює майбутній план на відповідність правилам, щоб дозволити майбутні дії. Для аудитора це означає, що експертний звіт не слід розглядати як остаточне свідчення фінансової доцільності чи економічної ефективності проєкту. Він є лише підтвердженням проходження обов’язкового процедурного етапу, що не звільняє від необхідності ретельної перевірки змісту

проєкту, особливо його фінансової складової.

ВІДМІННОСТІ У МЕХАНІЗМАХ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЕКСПЕРТІВ

Різниця у правовому статусі та юридичній силі висновків логічно продовжується у відмінностях механізмів відповідальності.

Так, законодавство встановлює для судового експерта комплексну, багаторівневу систему відповідальності, що включає кримінальний, дисциплінарний, адміністративний та цивільно-правовий аспекти.

Кримінальна відповідальність є наріжним каменем його підзвітності. Кримінальний кодекс України містить дві спеціальні статті, що прямо стосуються діяльності судового експерта:

- введення в оману суду або іншого уповноваженого органу (ст. 384 КК), яка передбачає відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку;
- відмова свідка від давання показань або відмова експерта чи перекладача від виконання покладених на них обов’язків (ст. 385 КК).

Дисциплінарна відповідальність застосовується за порушен-



ня вимог законодавства про судову експертизу або методичних вимог під час проведення досліджень. Рішення про притягнення до відповідальності ухвалюється Експертно-кваліфікаційною комісією. Санкції варіюються від попередження до тимчасового зупинення (до одного року) або повного припинення права на проведення судової експертизи за відповідною спеціальністю.

Адміністративна та цивільно-правова відповідальність охоплює санкції за прояв неповаги до суду (наприклад, злісне ухилення від явки) та матеріальну відповідальність за шкоду, завдану під час проведення експертизи.

Система відповідальності будівельного експерта є менш суворою і зосереджена переважно на професійних санкціях.

Основною санкцією є позбавлення (анулювання) кваліфікаційного сертифіката. Рішення про це приймає Атестаційна архітектурно-будівельна комісія. Підставами для такого рішення можуть бути: виявлення факту подання недостовірних документів для проходження атестації, встановлення фактів грубого порушен-

ня вимог законодавства та будівельних норм під час проведення експертизи, або передача сертифіката іншій особі для виконання робіт. Відсутність спеціальної кримінальної відповідальності є ключовою відмінністю між судовим та будівельним експертами.

Договірна та цивільно-правова відповідальність є основним механізмом відшкодування збитків. Експерт та експертна організація несуть відповідальність перед замовником за шкоду, завдану неналежним виконанням своїх обов'язків, відповідно до умов укладеного договору та загальних норм Цивільного кодексу України. Їхня відповідальність є, перш за все, відповідальністю перед стороною, яка їх найняла.

Розуміння специфіки експертизи проектів будівництва є ключовим для ефективного державного фінансового контролю. Позитивний експертний звіт часто сприймається як остаточне підтвердження якості та обґрунтованості всього проекту, включаючи його вартість. Таке сприйняття є помилковим і створює значні корупційні ризики та ризики неефективного використання бюджетних коштів. Необхідно чітко розмежувати, що саме перевіряє експерт, а що залишається поза межами його компетенції та відповідальності.

ЩО НАСПРАВДІ ПЕРЕВІРЯЄ ЕКСПЕРТ?

Основні напрями, за якими проводиться експертиза проектів будівництва, визначені Порядком, затвердженим Постановою

КМУ від 11.05.2011 №560, і деталізовані у ДСТУ 8907:2019. Настава щодо організації проведення експертизи проектної документації на будівництво.

Основний мандат експерта полягає у перевірці відповідності проектних рішень вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил щодо:

- *механічного опору та стійкості* — перевірка надійності та довговічності несучих конструкцій;
- *експлуатаційної безпеки та доступності* — включає вимоги до інклюзивності та безперешкодного доступу для маломобільних груп населення;
- *захисту навколишнього середовища, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя* — оцінка екологічної безпеки та санітарно-гігієнічних показників;
- *пожежної та техногенної безпеки* — перевірка відповідності проектних рішень нормам пожежної безпеки;
- *енергозбереження та енергоефективності* — аналіз проектних рішень на предмет відповідності сучасним вимогам до теплоізоляції та раціонального використання енергоресурсів.

Що стосується кошторисної частини проекту, експертиза справді є обов'язковою для об'єк-

тів, що фінансуються за публічні кошти. Однак її предмет є дуже специфічним. Експерт перевіряє:

Правильність застосування кошторисних норм, розцінок та стандартів.

- *точність розрахунків* — перевірка обсягів робіт, правильності арифметичних обчислень у локальних та зведених кошторисах;
- *повноту та комплектність кошторисної документації* — наявність усіх необхідних розрахунків (прямі витрати, загальновиробничі витрати, прибуток, адміністративні витрати тощо).

Таким чином, експерт підтверджує, що методологія розрахунку кошторисної вартості є правильною, а самі розрахунки — математично коректними.

ЩО ПОВИНЕН ПАМ'ЯТАТИ ДЕРЖАВНИЙ АУДИТОР?

Найважливішим аспектом, який повинні усвідомлювати державні аудитори, є те, що експертиза проектної документації не передбачає перевірки ринкової обґрунтованості цін на матеріально-технічні ресурси (матеріали, вироби, конструкції, устаткування), а також вартості людино-го-





дини, закладених у кошторис. Ці вихідні дані приймаються за інформацією, наданою замовником та розробником проекту. Експерт лише перевіряє, чи правильно ці, вже надані йому, ціни були використані у подальших розрахунках.

Саме тут криється фундаментальна вразливість системи та значний ризик для публічних фінансів. Ця «сліпа зона» створює ідеальну можливість для завищення вартості будівництва на самому початковому етапі. Проект може бути бездоганним з технічної точки зору, а його кошторис — абсолютно коректним з точки зору застосованих норм та формул, але при цьому загальна вартість може бути завищена на десятки відсотків через використання неринкових цін на ключові ресурси.

Важливо наголосити, що експертна організація, яка проводить експертизу проекту, є таким самим учасником будівельного процесу, як і проектувальник чи підрядник. Вона надає послуги на підставі договору із замовником будівництва. Коли замовником є розпорядник бюджетних коштів, цей договір та оплата за ним є фінансовою операцією, що підпадає

під сферу державного фінансового контролю.

Державна аудиторська служба має повне право і повинна перевіряти діяльність експертних організацій в рамках аудиту чи інспектування об'єкта будівництва. Предметом такої перевірки можуть бути:

- договір на проведення експертизи (його умови, вартість послуг та обґрунтованість цієї вартості);
- повнота виконання робіт (чи дійсно експертиза була проведена в повному обсязі, передбаченому договором та законодавством);
- сам експертний звіт як результат наданої послуги.

Розуміння того, що експерт є підрядником, а не квазі-державним контролюючим органом, дозволяє аудитору правильно позиціонувати його діяльність як об'єкт фінансового контролю, а не як остаточний вердикт, що не підлягає сумніву.

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ

На основі викладеного, для підвищення ефективності державного фінансового контролю у будівельній галузі пропонуються наступні рекомендації.

Не ототожнювати позитивний експертний звіт з фінансовою обґрунтованістю. Слід завжди розглядати кошторисну частину проекту як зону підвищеного ризику, що вимагає додаткової перевірки, незалежно від наявності

позитивного висновку технічної експертизи. Звіт підтверджує лише технічну відповідність та правильність розрахунків, але не ринкову адекватність цін.

Ретельно досліджувати вхідні дані кошторису. Під час аудиту необхідно вимагати детальну проектно-кошторисну документацію, що подавалася на експертизу. Основну увагу слід зосереджувати на одиничних цінах ключових та найбільш вартісних матеріалів, обладнання, а також на вартості машино-годин та людино-годин.

Проводити аналіз ринкових цін. Ціни, зазначені у кошторисній документації, слід порівнювати з актуальними ринковими даними на момент розробки проекту. Джерелами такої інформації можуть бути дані моніторингу цін, комерційні пропозиції від кількох постачальників, дані з попередніх аудитів аналогічних об'єктів. Будь-які суттєві відхилення (наприклад, понад 10–15%) є ознакою високого ризику і потребують детального дослідження.

Перевіряти договір на проведення експертизи. Необхідно аналізувати договір між замовником будівництва та експертною організацією. Слід перевіряти обґрунтованість вартості послуг експертизи, відповідність обсягу

виконаних робіт умовам договору та вимогам законодавства. Це дозволить розглядати експертну організацію як повноцінного учасника фінансових відносин у межах проекту.

Усвідомлювати межі відповідальності експертів. Слід пам'ятати, що механізми притягнення до відповідальності будівельних експертів є значно слабшими та менш прямими, ніж для судових експертів. Відсутність позитивного звіту є явним порушенням, але його наявність не є гарантією ефективності. Головним інструментом забезпечення раціонального використання публічних коштів залишається сумлінна та кваліфікована робота самої Державної аудиторської служби.

Хоча і судові, і будівельні експерти надають суспільству важливі послуги, вони функціонують у різних правових та етичних системах координат. Для державного аудитора розуміння цієї різниці є ключовою компетенцією, необхідною для захисту публічних фінансів у такій стратегічно важливій та водночас ризикованій сфері, як будівництво та відбудова України.

Роман Бохін,
директор Департаменту
контролю у сфері
будівництва



УРЯДОВИЙ БЮЛЕТЕНЬ

ЗМІНИ ДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ДЛЯ ЗАМОВНИКІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ», НА ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ ТА ПРОТЯГОМ 90 ДНІВ З ДНЯ ЙОГО ПРИПИНЕННЯ АБО СКАСУВАННЯ

Першого вересня 2025 року постановою Кабінету Міністрів України № 1067 (далі – Постанова № 1067) внесено зміни до Особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування, за-

тверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178 (далі — Особливості).

Новелою став пункт 31 Особливостей, додавши який Уряд України конкретизував, що кожне рішення уповноваженої особи має бути оформлено протоколом з датою підписання. Якщо в електронній системі реалізовано технічну можливість формування протоколу, то останній автоматично оприлюднюється в системі Prozorro після накладення уповноваженою особою кваліфікованого електронного підпису. В такому випадку, не потрібно додатково складати паперовий варіант протоколу.

Змін зазнали також перелік винятків, передбачених пунктом 13 Особливостей, що надають право на укладання прямих договорів, зокрема у разі:

- здійснення закупівлі парових турбін (на умовах співфінансування), газопоршневих, газотурбінних когенераційних

установок, газотурбінних установок та блочно-модульних котелень (їх складових), їх оренда; послуг з проектування, обслуговування, планових і позапланових ремонтів таких установок для підприємств паливно-енергетичного комплексу для підготовки до опалювального сезону;

- здійснення закупівлі суб'єктами ринку природного газу компресорних, газопоршневих та/або газотурбінних газоперекачувальних установок, у тому числі таких, що були у користуванні, а також послуг, необхідних для проведення їх оцінки. При цьому закупівля установок, що були у користуванні, проводиться за ціною, яка не перевищує їх вартість, визначену на підставі висновку експерта (експертного дослідження) або звіту про оцінку майна.

Крім того, пункт 13 Особливостей доповнено новими положеннями, відповідно до яких при укладенні договору про закупівлю, зазначеного в абзацах 2 та 3 частини першої статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі», замовник протягом трьох робочих днів з дня його укладення оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про такий договір, укладений без використання електронної системи закупівель, інформацію, визначену пунктом 10 частини першої статті 10 Закону, та обґрунтування підстави для здійснення замовником закупівлі відповідно до цього пункту. У такому випадку замовник може не оприлюднювати інформацію, зазначену в договорі про закупівлю, про своє місцезнаходження та/або місцезнаходжен-

ня постачальника (виконавця робіт, надавача послуг), та/або місце поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг, якщо поширення такої інформації несе ризики для безпеки замовника та/або постачальника (виконавця робіт, надавача послуг). У разі укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення будівництва військових інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, у звіті про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, зазначається така інформація: найменування замовника; назва предмета закупівлі; ціна, зазначена в договорі про закупівлю. У разі укладення договору про закупівлю, зазначеного в абзаці другому частини першої статті 41 Закону, до такого звіту додаються документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси у машинозчитувальному форматі.

У разі внесення змін до істотних умов договору про закупівлю, зазначеного в абзацах 2 та 3 частини першої статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі», укладеного відповідно до підпунктів 13, 15 цього пункту, та/або складення договірної ціни, уточненої (узгодженої) відповідно до затвердженої проектної документації до такого договору про закупівлю, разом з повідомленням про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси замовник оприлюднює в електронній системі закупівель інформацію, визначену пунктом 11 частини першої статті 10 Закону, у порядку та на умовах, що ним визначені.

Урядом України також внесено зміни до пункту 19 Особливостей, яким визначено випадки зміни істотних умов договору. Від так, відповідно до підпункту 2 пункту 19 Особливостей зміна істотних умов договору можлива у разі узгодженого сторонами збільшення ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків пропорційно коливанню ціни такого товару на ринку, що відбулося з дня укладення договору про закупівлю (у разі збільшення ціни за одиницю товару за цим підпунктом вперше) або з дня останнього внесення змін до договору про закупівлю в частині зміни ціни (у разі збільшення ціни за одиницю товару за цим підпунктом вдруге і далі), за умови документального підтвердження такого коливання. Такі зміни до договору про закупівлю можуть бути внесені не раніше 90 днів з дня підписання договору про закупівлю або внесення до нього змін щодо збільшення ціни за одиницю товару за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю. Обмеження стосовно строків внесення змін до договору про за-

купівлю щодо збільшення ціни за одиницю товару не застосовується у разі зміни умов договору про закупівлю бензину та дизельного пального, природного газу та електричної енергії. Обмеження щодо збільшення ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків застосовується щодо кожного окремого випадку збільшення ціни за одиницю товару (без обмеження кількості змін). Змінена ціна за одиницю товару не повинна перевищувати 50 відсотків ціни за одиницю товару, що передбачена в початковому договорі про закупівлю».

Також відповідно до підпункту 5 пункту 19 Особливостей зміна істотних умов договору можлива також у разі погодження зміни ціни в договорі про закупівлю в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг, у тому числі у разі коливання ціни товару на ринку).

Крім того, доповнено пункт 20 Особливостей новими підпунктами, відповідно до яких повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси повинно містити в тому числі таку інформацію: дата внесення змін до договору про закупівлю та/або дата складення договірної ціни, уточненої (узгодженої) відповідно до затвердженої проектної документації до договору про закупівлю, зазначеного в абзаці третьому частини першої статті 41 Закону; випадки внесення змін до істотних умов договору про закупівлю відповідно до пункту 19 цих особливостей та/або інформація про складення договірної ціни, уточ-

неної (узгодженої) відповідно до затвердженої проектної документації до договору про закупівлю, зазначеного в абзаці третьою частини першої статті 41 Закону; опис змін, що внесені до істотних умов договору про закупівлю, та/або дані щодо цін на матеріальні ресурси.

Повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси може містити іншу додаткову інформацію.

У разі оприлюднення повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси у разі збільшення ціни за одиницю товару відповідно до підпункту 2 пункту 19 Особливостей до такого повідомлення додається обґрунтування наявності підстав для внесення змін до договору про закупівлю, яке повинно бути документально підтверджено замовником.

У повідомленні про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси для договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг, необхідних для забезпечення будівництва військових інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, зазначаються такі відомості: найменування замовника; унікальний номер звіту про договір

про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, присвоєний електронною системою закупівель; випадки внесення змін до істотних умов договору (відповідно до пункту 19 Особливостей); ціна, визначена в договорі про закупівлю (в разі її зміни). Таке повідомлення та документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси у машинозчитувальному форматі (у разі укладення договору про закупівлю, зазначеного в абзацах другого, третього частини першої статті 41 Закону), оприлюднюються у порядку та на умовах, визначених пунктом 11 частини першої статті 10 Закону.

Рекомендуємо звернути увагу, що Замовник відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» з урахуванням Особливостей обов'язково оприлюднює повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю та/або про ціни на матеріальні ресурси у разі внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, передбачених пунктом 19 Особливостей. До такого повідомлення додаються зміни до договору про закупівлю (у тому числі документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси, в разі зміни цін на них) у машинозчитувальному форматі (у разі



внесення змін до договорів, зазначених в абзацах другому, третьому частини першої статті 41 Закону); складення договірної ціни, уточненої (узгодженої) відповідно до затвердженої проектної документації до договору про закупівлю, зазначеного в абзаці третьому частини першої статті 41 Закону. До такого повідомлення додається уточнена договірна ціна (у тому числі документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси) у машинозчитувальному форматі.

Крім того, перелік всіх документів та/або всієї інформації, які подаються учасником процедури закупівлі у складі тендерної пропозиції, та перелік всіх документів та/або всієї інформації, які подаються переможцем процедури закупівлі, оформлюються двома окремими додатками до тендерної документації. У зазначених переліках замовник розміщує посилання на відповідні вимоги тендерної документації, якщо включення таких вимог до переліків у повному обсязі ускладнило б їх сприйняття. (пункт 28 Особливостей).

Звертаємо особливу увагу, що зазначені вище зміни набули чин-

ності з 04 вересня 2025 року, таким чином закупівлі, розпочаті до набрання чинності Постановою № 1067, завершуються в порядку, що діяв до набрання чинності цією постановою. Крім того, договори про закупівлю, укладені у порядку та на умовах, установлених до набрання чинності Постановою № 1067, виконуються в повному обсязі до закінчення строку, на який такі договори були укладені. Зміни до таких договорів вносяться у порядку та на умовах, встановлених до набрання чинності цією постановою.

ПОРЯДОК ПЕРЕТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО АБО ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

Восьмого вересня 2025 року Кабінет Міністрів України видав постанову № 1104 (далі – Постанова № 1104), якою затвердив Порядок перетворення державного підприємства в акціонерне товариство або товариство з обмеженою відповідальністю, 100% акцій (часток) якого належать державі (далі – Порядок).

Документ розроблено відповідно до Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» та забезпечує єдині прозорі правила трансформації державних підприємств у сучасні форми господарювання.

Водночас, дія Порядку не поширюється на державні підприєм-

ства, які вже розпочали процедуру перетворення за попередніми порядками 2012 та 2024 років та підприємств, які на момент припинення Державного концерну «Укроборонпром» входили до його складу, а також підприємств, єдині майнові комплекси яких передані в управління акціонерного товариства «Українська оборона промисловість», перетворення яких здійснюється відповідно до Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності».

Так, Порядком встановлені єдині підходи та механізми перетворення державного комерційного підприємства, казенного підприємства в акціонерне товариство або товариство з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі.

Закріплено порядок формування комісій з перетворення та інвентаризаційних комісій, передачі майна, затвердження статутів новоутворених товариств та їх державної реєстрації.

Порядком також передбачено порядок формування статутного капіталу, зокрема встановлено, що у процесі перетворення державне майно може вноситися до статутного капіталу товариств

за балансовою вартістю, а в разі її відсутності – за результатами переоцінки, однак забороняється використовувати для формування статутного капіталу бюджетні кошти та майно, що не підлягає приватизації.

Окремо звертаємо увагу, що Постановою № 1104 Уряд встановив, що майно державних підприємств, що розташоване на територіях бойових дій чи тимчасово окупованих територіях, обліковуватиметься на балансі підприємств та передаватиметься правонаступникам на праві узуфрукта до завершення інвентаризації.

Крім того, зазначено вище постановою встановлено обов'язок суб'єктів управління об'єктами державної власності забезпечити інвентаризацію майна, формування окремих актів обліку активів, власного капіталу та зобов'язань, а також подання рішень про перетворення до Міністерства економіки, довіклля та сільського господарства.

Також, Кабінет Міністрів України рекомендував органам місцевого самоврядування при перетворенні комунальних і спільних комунальних підприємств у господарські товариства керуватися затвердженим Порядком.



Науково-виробничий журнал
«Фінансовий контроль»
є засобом масової інформації, в якому друкуються офіційні,
науково-виробничі, нормативні виробничо-практичні
та інформаційні матеріали Державної аудиторської служби
України та авторів з інших органів державної влади,
наукових організацій і закладів
вищої освіти України та з-за кордону



(067) 236-62-07
fincontrolnew.com.ua
dficontrol@ukr.net



9 786177 228874