УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32837/apdp.v0i92.3262

***О. П. Мельник, С. Л. Корнійчук***

## ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

**Постановка проблеми.** У сучасних реаліях сучасної ситуації в економіці держави, посилення впливу світових фінансових факторів, глобалізації відповідних процесів та міжнародної конкуренції система державного фінансового контролю в Україні досить розвинена, але, незважаючи на це, відповідний контроль характеризується певними недоліками. Неефективне використання бюджетних коштів, відсутність належної законодавчої бази контрольної діяльності, нормативного визначення змісту державного фінансового контролю, його мети, вимог до здійснення, недосконаліть запроваджених форм і методів контролю – усе це негативно позначається на стані його реалізації та гальмує процес удосконалення. Украй необхідним є вивчення стану державного фінансового контролю в Україні в контексті виявлення проблем його правового регулювання та розробки пропозицій щодо вдосконалення. Неодноразові зусилля щодо стандартизації системи державного фінансового контролю та її принципів підтверджують особливість та значущість цього питання.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню різноманітних аспектів становлення та функціонування системи фінансового контролю в Україні, зокрема проблем правового регулювання та принципів діяльності контролюючих органів, приділено увагу багато провідних науковців, представників юридичної науки, таких як: Л.К. Воронова, О.Ю. Грачева, А.О. Монаєнко, С.О. Ніщимна, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, С.О. Шохін, М.В. Сірош й економічної науки М.Ф. Базась, М.Т. Білуха, Н.Д. Бровкіна, Ф.Ф. Бутинець, В.М. Родіонова, В.І. Шлейніков. Але питання розуміння змісту принципу незалежності фінансового контролю залишається дискусійним і потребує не лише подальшого наукового дослідження, але і законодавчого закріплення.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на підставі аналізу наукових та нормативних джерел визначити зміст принципу незалежності фінансового контролю, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Науковці систематично звертаються до проблем фінансового контролю, вказують на необхідність прийняття єдиного нормативного акта, що врегульовував би загальні питання організації фінансового контролю. Проекти законів неодноразово вносилися на розгляд до Верховної Ради України: проект Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні [1]; проект Закону України «Про державний фінансовий контроль» [7]; проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» [2].

Вказані законопроекти містять відповідні статті, які визначають принципи організації державного фінансового контролю, принципи діяльності суб'єктів

© О. П. Мельник, С. Л. Корнійчук, 2021

фінансового контролю. При цьому одним із принципів зазначено незалежність, але чіткого її розуміння не наводиться.

Правові принципи фінансового контролю відображають його роль у сфері публічних фінансів, бо вони визначають відповідні гарантії його реалізації. Саме нормативне закріплення принципів фінансового контролю сприятиме захисту прав підконтрольних суб'єктів і належній діяльності контролюючих суб'єктів на всіх стадіях контрольного процесу.

Хочемо акцентувати нашу увагу на принципі незалежності, який є невід'ємним принципом фінансового контролю. Існує думка, що це не просто принцип контролю, а гарантія реалізації принципу об'єктивності. Про принцип незалежності йдеться в більшості нормативних актів. У Лімській декларації [3] у статті 5 зазначено, що вищі органи фінансового контролю можуть виконувати покладені на них завдання об'єктивно і ефективно лише в тому випадку, коли незалежні від організацій, що ними перевіряються, і захищені від стороннього впливу; хоча органи державної влади не можуть бути абсолютно незалежними, оскільки загалом вони є складовою частиною держави, ВОФК повинні мати функціональну та організаційну незалежність, достатню для виконання покладених на них завдань. Незалежність ВОФК нерозривно пов'язана з незалежністю його членів.

Декларація про загальні принципи [4] визначає, що незалежність ВОФК від інших органів державної влади, а також об'єктів, що перевіряється, є основоположним принципом їхньої діяльності. ВОФК відповідно до національного законодавства самостійні у виборі системи і методів проведення контролю, у складанні своїх планів роботи, тематики і програми контрольних заходів; незалежність ВОФК гарантується належним рівнем бюджетно-фінансового забезпечення, величина якого встановлюється незалежно від виконавчої влади. А незалежність, об'єктивність і неупередженість членів ВОФК забезпечується спеціальною процедурою їх обрання (призначення) і звільнення з посади, а також їх юридичною захищеністю і достатнім рівнем матеріального забезпечення).

Міжнародна нормативно-правова база містить й інші приклади закріплення принципу незалежності. Проте зупинимося і на положеннях чинних нормативних актів України. Не можна не зазначити Закон України «Про Рахункову палату» [6], в якому в статті 3 розкривається розуміння незалежності, яка забезпечується: 1) встановленим Конституцією України і Законом «Про Рахункову палату» порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати; 2) визначеними України гарантіями діяльності Рахункової палати; 3) особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати. Принцип незалежності членів Рахункової палати виражається у самостійності прийняття ними рішень (ст. 32 Закону [6], визначає, що «у свою чергу, члени Рахункової палати та посадові особи апарату Рахункової палати самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, що суперечать закону, а також ужити інших заходів, передбачених законом») та вправі викладати окрему думку з інформуванням про це відповідних суб'єктів (п. 3 ст. 26 Закону [6] передбачає, що «Член Рахункової палати,

присутній на засіданні Рахункової палати, який не погоджується з прийнятим рішенням, має право викласти окрему думку...»).

Зміст принципу незалежності висвітлено в пункті 3.3 Стандартів внутрішнього аудиту [5], а саме: 1) організаційна незалежність забезпечується через затвердження керівником установи положення про підрозділ внутрішнього аудиту та піврічного плану діяльності внутрішнього аудиту; інформування керівником підрозділу внутрішнього аудиту керівника установи про стан виконання плану діяльності внутрішнього аудиту та інших завдань, а також про наявність обмежень у проведенні внутрішнього аудиту чи ресурсах; 2) функціональна незалежність передбачає недопущення виконання працівниками підрозділу внутрішнього аудиту функцій, не пов'язаних зі здійсненням внутрішнього аудиту та не визначених у положенні про підрозділ внутрішнього аудиту; 3) керівник установи забезпечує вжиття заходів щодо запобігання неправомірному втручанню третіх осіб у планування і проведення внутрішнього аудиту та підготовку звіту про його результати.

Представники фінансово-правової науки відзначають, що незалежність повинна бути забезпечена: 1) фінансовою самостійністю контрольного органу; 2) більш довшим порівняно з парламентськими строками повноважень керівників органів контролю; 3) закріпленням у Конституції їхнього статусу [9, с. 68]. На нашу думку, дана позиція має місце в діяльності вищих органів фінансового контролю і частково може застосовувалися до всіх контролюючих суб'єктів.

У нормативних актах чітко не визначено суб'єктів, від яких мають бути незалежними контролюючі суб'єкти, їх посадові чи службові особи. У Лімській декларації йдеться про незалежність від підконтрольних суб'єктів і захищеність від зовнішнього впливу (ст. 5 пункт 1, ст. 6 пункт 3 [3]); у Декларації про загальні принципи діяльності ВОФК держав – учасниць СНД [4] – від інших органів державної влади, а також об'єктів, що перевіряються. У Законі України «Про Рахункову палату» наявна норма, відповідно до якої «Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання (п. 4 ст. 3) [6 ]», отже, цей державний орган незалежний від будь-яких суб'єктів. У більшості наукових публікацій не систематизовано коло суб'єктів, стосовно яких мають бути незалежні контролюючі суб'єкти, їх посадові чи службові особи чи інші працівники.

Аналізуючи незалежність контролюючих органів, Л.А.Савченко [14, с. 77] зазначає, що принцип незалежності означає, що суб'єкти фінансового контролю повинні бути незалежні від підконтрольних суб'єктів і захищені від стороннього впливу; незалежність передбачає відсутність у осіб, що проводять контрольні заходи, будь-якої зацікавленості відносно підконтрольного суб'єкта; контролюючі суб'єкти повинні бути відносно незалежними від інших державних органів, оскільки в певних випадках відповідно до чинного законодавства останні дають доручення їм, які повинні бути виконані, та абсолютно незалежними від підприємств, установ, організацій тощо, що ними контролюються. Так, Н.А. Лиско [12, с. 46] стверджує, що принцип незалежності означає незалежність як від представників підконтрольних об'єктів, так і від інших зацікавлених осіб, високопосадовців; цей принцип забезпечується самодисципліною контролера під час

виконання своїх обов'язків та організаційними і функціональними засадами організації його роботи в контрольній установі; особисті інтереси також не повинні зашкоджувати незалежності контролера.

О.П. Гетьманець [10, с. 23] зазначає, що контролери у здійсненні повноважень керуються законом, і ніхто не має право втручатися в їх діяльність або впливати на неї; підпорядкованість органів контролю повинна забезпечувати його організованість, узгодженість процедури контролю, плідне управління системою контролю та контролюючим об'єктом, але кожен окремий суб'єкт контролю відповідно до закону має право на власне, об'єктивне, професійне та незалежне рішення щодо результатів контролю. На думку О.В. Румянцева [13, с. 10], незалежність також характеризується чіткістю й адекватністю формально визначених прав і обов'язків; сутність незалежності органу фінансового контролю виражена у його праві самостійно визначати предмет своєї контрольної діяльності, методи контролю, зміст і форми звітів.

Розкривати принцип незалежності контролюючого органу необхідно через призму незалежності його посадових осіб, а саме «незалежність характеризується чіткістю і адекватністю формально визначених прав і обов'язків, вона дозволяє працювати контролерам із високим ступенем автономії та ініціативи, видавати об'єктивні висновки [11, с. 119].

Заслуговує на увагу позиція І.М. Ярмак [15, с. 16], яка пропонує закріпити в законопроекті «Про принципи фінансового контролю» особливості принципу незалежності, з виділенням та тлумаченням сутності її різновидів. Але авторка не чітко розділяє незалежність контролюючих суб'єктів та їх посадових чи службових осіб.

Охарактеризувавши принцип незалежності, ми можемо переконатися, що для його розуміння необхідно розглянути значну кількість складових частин, дотримання яких залежить як від самих контролюючих органів, так і від органів державної влади, підконтрольних суб'єктів, наявності належної нормативно-правової бази та інше.

**Висновок.** На підставі вищевикладеного слід зазначити, що необхідно законодавчо закріпити принцип незалежності як базовий принцип діяльності контролюючих органів. При цьому зміст принципу необхідно розглядати як організаційну, функціональну, фінансову та особисту незалежність.

Організаційна незалежність органів фінансового контролю забезпечується наявністю нормативно-правової бази, яка характеризується чіткістю й адекватністю визначених прав і обов'язків посадових осіб; правом самостійно вирішувати більшість поточних питань своєї діяльності, що полягає в самостійності приймати рішення в межах своїх повноважень, зобов'язанні відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, що суперечать закону; правом на власне, об'єктивне, професійне та незалежне рішення щодо результатів контролю, відповідальності за будь-який тиск із боку інших органів на діяльність посадових осіб контролюючого органу. Функціональна незалежність забезпечується захищеністю від стороннього втручання в їхню діяльність підконтрольних суб'єктів, інших органів влади та їх посадових осіб; правом на самостійне планування і здійснення контрольних заходів.

Фінансова незалежність полягає в належному рівні бюджетно-фінансового забезпечення.

Особиста незалежність передбачає відсутність у осіб, що проводять контрольні заходи, будь-якої зацікавленості відносно підконтрольного суб'єкта; відсутність матеріальної зацікавленості в результатах діяльності суб'єкта, що перевіряється.

### *Література*

1. Про систему державного фінансового контролю в Україні : проект Закону України від 03.06.2002 р. № 1131. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1131&skl=5

2. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю : проект Закону України від 17.09.2018 р. № 9086. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64601

3. Лімська декларація керівних принципів фінансового контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю в 1977 р. URL : http://zakon4 .rada.gov.ua/laws/show/604_001

4. Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД від 8.06.2001 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_a40

5. Стандарти внутрішнього аудиту : затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11

6. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576- VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

7. Про державний фінансовий контроль : проект Закону України від 18.02.2004 р. № 1131-2. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=16534

8. Бровкина Н. Д. Основы финансового контроля : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. Москва : Магистр, 2007. 382 с.

9. Волощук М. Г., Карабін Т. О., Менджул М. В. Фінансове право : навч. посіб. Вид. 3-тє, допов. та перероб. Ужгород : Вид-во Олександри Гаркуші, 2017. 244 с.

10. Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі. *Форум права*. 2006. № 1. С. 20–24.

11. Довженець А. О. Міжнародні принципи формування фінансового контролю. *Митна справа*. 2012. № 2, ч. 2, кн. 2. С. 117–121.

12. Лиско Н. А. Основні принципи державного фінансового контролю в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 5(119). С. 42–47.

13. Румянцев А.В. Финансовый контроль: Курс лекций. Москва : Изд-во «Дело и Сервис», 2003. 144 с.

14. Савченко Л. А. Правові основи здійснення фінансового контролю : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

15. Ярмак І. М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект : автореф. дис. на здоб. наук. ст. канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2014. 21 с.

## Анотація

***Мельник О. П., Корнійчук С. Л.*** **Принцип незалежності у сфері фінансового контролю.** – Стаття.

У публікації звертається увага на важливість незалежності як принципу діяльності органів фінансового контролю та його посадових осіб. Проводиться аналіз чинного законодавства з метою визначення наявності нормативно-правового врегулювання даного принципу, на основі чого робиться висновок про необхідність прийняття закону, який би містив загальні положення організації та здійснення фінансового контрою, а також його принципи.

У роботі розкривається зміст принципу незалежності як одного з гарантів законності під час здійснення фінансового контролю. Аналіз наукових позицій дозволив виокремити відповідні критерії для поділу характеристик принципу незалежності.

При цьому висловлюється позиція щодо можливості існування законності за умови наявності нормативно-правової бази, яка характеризується чіткістю й адекватністю визначених прав і обов'язків посадових осіб контролюючих органів; надання їм права самостійно вирішувати більшість поточних питань своєї діяльності; зобов'язання відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень

або вказівок, що суперечать закону; правом на власне, об'єктивне, професійне та незалежне рішення щодо результатів контролю; відповідальності за будь-який тиск із боку інших органів на діяльність посадових осіб контролюючого органу.

Відстоюється думка, що незалежність у фінансовому контролі забезпечується захищеністю від стороннього втручання в діяльність із боку підконтрольних суб'єктів, інших органів влади та їхніх посадових осіб.

У статті розглядається і належне фінансове забезпечення як відповідна умова незалежності діяльності контролюючих суб'єктів.

Проведено аналіз міжнародної нормативно-правової бази, в якій закріплено принцип незалежності у сфері фінансового контролю, чим визначається його важливість. При цьому міжнародне законодавство розкриває зміст основних положень даного принципу, що може стати прикладом реалізації зазначених положень у чинне законодавство України.

*Ключові слова:* фінансовий контроль, принцип незалежності, функціональна, організаційна професійна та особиста незалежність.

## Summary

***Melnyk O. P., Korniychuk S. L.*** **The principle of independence in the field of financial control.** – Article.

The publication draws attention to the importance of independence as a principle of activity of financial control bodies and its officials. An analysis of current legislation is carried out in order to determine the existence of legal regulation of this principle. On the basis of which a conclusion is made about the need to adopt a law that would contain the general provisions of the organization and implementation of financial control, as well as its principles.

The paper reveals the content of the principle of independence as one of the guarantees of legality in the exercise of financial control. The analysis of scientific positions allowed to single out the relevant criteria for separating the characteristics of the principle of independence.

At the same time, the position on the possibility of the existence of legality is expressed in the presence of a regulatory framework, which is characterized by clarity and adequacy of certain rights and responsibilities of officials of regulatory authorities; giving them the right to decide most of the current issues of their activities; an obligation to refuse to comply with any orders, instructions or directives that are contrary to law; the right to own, objective, professional and independent decision on the results of control; responsibility for any pressure from other bodies on the activities of officials of the controlling body.

It is argued that independence in financial control is ensured by protection from outside interference by controlled entities, other authorities and their officials.

The article also considers adequate financial security as an appropriate condition for the independence of the controlling entities.

An analysis of the international legal framework in which the principle of independence in the field of financial control is enshrined, which determines its importance. At the same time, international law reveals the content of the main provisions of this principle, which can be an example of the implementation of these provisions in the current legislation of Ukraine.

*Key words:* financial control, the principle of independence, functional, organizational, professional and personal independence.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Збірник наукових праць*

## Випуск 92

Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Збірник розраховано на наукових працівників, викладачів, студентів юридичних вищих навчальних закладів і практичних працівників органів державної влади й місцевого самоврядування.

Редакційна колегія:
*д-р юрид. наук, проф.* ***Г. І. Чанишева*** *(головний редактор), д-р юрид. наук* ***М. Р. Аракелян*** *(заступник головного редактора), канд. юрид. наук* ***О. В. Дикий*** *(відповідальний секретар), д-р юрид. наук, проф.* ***С. С. Андрейченко,*** *д-р юрид. наук, проф.* ***Л. Р. Біла-Тіунова,*** *канд. юрид. наук* ***В. А. Динту,*** *д-р юрид. наук* ***В. В. Дудченко,*** *д-р юрид. наук, проф.* ***Т. А. Латковська,*** *д-р юрид. наук, проф.* ***В. О. Туляков,*** *д-р юрид. наук, проф.* ***Г. О. Ульянова,*** *д-р юрид. наук, проф.* ***В. І. Фелик,*** *професор права* ***George A. Bermann*** *(США), д-р юрид. наук, проф.* ***Bernd Wieser*** *(Австрія).*

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія»,
протокол № 3 від 4 листопада 2021 року.

Свідоцтво про державну реєстрацію: КВ 19035-7825 ПР від 14.11.2011 р.

На підставі Наказу Міністерста освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (додаток 1) збірник включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право», 262 «Правоохоронна діяльність», 293 «Міжнародне право»).

Сайт видання: www.apdp.in.ua

ISSN 2309-818X

© НУ «ОЮА», 2021

ЗМІСТ

***T. I. Begova***
Features of use of intellectual property objects: legal bases and procedure ..... 3

***Ю. В. Борисова, А. В. Біла, В. В. Воронін***
Особливості рішень про відмову в реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних органами Державної податкової служби: аналіз судової практики ..... 9

***І. І. Дахова, Є. В. Баранова***
Реалізація викривачами корупції конституційного права на захист ..... 17

***D. S. Derevyanko***
Non-property corporate rights as the object of notary protection under the civil legislation of Ukraine ..... 23

***Р. М. Дудник***
Дуальність системи права: проблеми теорії і практики ..... 29

***О. В. Колісник***
Прецедент тлумачення у практиці цивільного судочинства ..... 36

***О. І. Кулик***
Правове регулювання ринку віртуальних активів: досвід Швейцарської Конфедерації ..... 44

***І. В. Левандовська***
Стратегічна комунікація Конституційного Суду України: політика інформування versus комунікаційна політика ..... 52

***О. П. Мельник, С. Л. Корнійчук***
Принцип незалежності у сфері фінансового контролю ..... 59

***Л. О. Нікітенко, Л. В. Ковальчук***
Стан розвитку місцевої демократії в Україні та за кордоном: порівняльний аспект ..... 65

***Г. Я. Оверко***
Відшкодування збитків у господарському праві ..... 71

***Ю. Я. Попко***
Правовий статус сільськогосподарських кооперативів та сільськогосподарських кооперативних об'єднань за законодавством України ..... 80

***О. Г. Середа, І. В. Колосов***
Державно-правовий механізм захисту прав працівників в Азійсько-Тихоокеанському регіоні: порівняльно-правове дослідження ..... 88

***А. С. Сизоненко***
Міжнародно-правові стандарти запобігання ювенальній злочинності ..... 106

***Г. Ю. Смірнов***
Захист переважного права суб'єктів корпоративних правовідносин: питання вдосконалення правового регулювання ..... 115

***І. О. Соколова, А. Ю. Філіппова***
Аналіз судової практики щодо булінгу в освітніх закладах України ..... 130

***Ю. В. Сподарик***
Особливості кваліфікації кримінальних правопорушень
проти журналістської діяльності ..... 141

***А. А. Страшок***
Процесуальне становище перекладача: особливості залучення
та участі у кримінальному провадженні ..... 151

***Д. Л. Фелонюк***
Інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення
екологічної політики України: теоретико-правові аспекти
визначення поняття ..... 161

***В. О. Чукаєва, І. Є. Конєв***
Адміністративно-правове забезпечення доступу до публічної інформації
та сучасний стан його реалізації в Україні ..... 167