

Ю. О.Мандриченко

ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ФІНАНСОВОГО  
КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

МОНОГРАФІЯ

Київ  
«Центр учбової літератури»  
2018

УДК 347.73:336.225.673(477)  
ББК 67.402(4Укр)  
М 23

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою Київського міжнародного університету  
(протокол № 6 від 29.01.2018)*

**Рецензенти:**

**А. І. Суббот**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічно-правових дисциплін Київського міжнародного університету;

**Н. Я. Якимчук**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**М 23** **Мандриченко Ю.О.** Правові гарантії діяльності органів фінансового контролю в Україні: [монографія] / Ю.О. Мандриченко. – Київ: «Центр учбової літератури», 2018. – 200 с.

**ISBN 978-611-01-1124-9**

Монографію присвячено правовим гарантіям діяльності органів фінансового контролю. У ній проаналізовано стан наукової розробленості питань гарантування діяльності органів фінансового контролю та напрями їх вивчення; з'ясовано поняття, зміст і систему правових гарантій діяльності органів фінансового контролю в Україні та запропоновано авторське їх розуміння; розглянуто еволюцію нормативно-правового забезпечення гарантій діяльності органів фінансового контролю; визначено і охарактеризовано матеріально-правові гарантії діяльності органів фінансового контролю; встановлено види і ознаки процесуальних гарантій діяльності органів фінансового контролю; окреслено наукові підходи до удосконалення правових гарантій діяльності органів фінансового контролю, з урахуванням зарубіжного досвіду країн континентальної системи права щодо урегулювання таких гарантій; проведено моніторинг правозастосовчих проблем визначення і дотримання правових гарантій в діяльності органів фінансового контролю та напрямків їх вирішення; внесено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання гарантій діяльності органів фінансового контролю в Україні.

Для науковців, викладачів, працівників фінансових органів, студентів і всіх, хто цікавиться проблемами діяльності органів фінансового контролю.

**ISBN 978-611-01-1124-9**

© Мандриченко Ю. О., 2018.  
© Видавництво «Центр учбової літератури», 2018.

---

## ЗМІСТ

---

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ . . . . .	4
ПЕРЕДМОВА . . . . .	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ . . . . .	8
1.1. Стан наукової розробленості питань гарантування діяль- ності органів фінансового контролю. . . . .	8
1.2. Поняття, зміст і система правових гарантій діяльності ор- ганів фінансового контролю в Україні. . . . .	20
1.3. Еволюція нормативно-правового забезпечення гарантій діяльності органів фінансового контролю. . . . .	33
Висновки до Розділу 1. . . . .	47
Розділ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ . . . . .	53
2.1. Матеріальні гарантії діяльності органів фінансового конт- ролю . . . . .	53
2.2. Процесуальні гарантії діяльності органів фінансового ко- нтролю. . . . .	88
Висновки до Розділу 2. . . . .	105
Розділ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ. . . . .	113
3.1. Зарубіжний досвід країн континентальної системи права щодо урегулювання гарантій діяльності органів фінансового контролю . . . . .	113
3.2. Моніторинг правозастосовчих проблем визначення і до- тримання правових гарантій в діяльності органів фінансового контролю та напрямки їх вирішення. . . . .	140
Висновки до Розділу 3. . . . .	159
ВИСНОВКИ . . . . .	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ. . . . .	175

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

гл.	–	глава
п.	–	пункт (підпункт)
с.	–	сторінка (сторінки)
ст.	–	стаття
ст.ст.	–	статті
ч.	–	частина
БК України	–	Бюджетний кодекс України
ВАС України	–	Вищий адміністративний суд України
ВОА	–	Вищі органи аудиту
ВОФК	–	Вищий орган фінансового контролю
ВРУ	–	Верховна Рада України
Держаудитслужба	–	Державна аудиторська служба України
Держказначейство	–	Державна казначейська служба України
Держфінінспекція	–	Державна фінансова інспекція України
Держфінмоніторинг	–	Державна служба фінансового моніторингу України
ДПА	–	Державна податкова адміністрація України
ДПС	–	Державна податкова служба України
ДФС	–	Державна фіскальна служба України
ЄС	–	Європейський Союз
КАС України	–	Кодекс адміністративного судочинства України
КК України	–	Кримінальний кодекс України
КМУ	–	Кабінет Міністрів України
КПК України	–	Кримінальний процесуальний кодекс України
КРУ	–	Контрольно-ревізійне управління України
КУпАП	–	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МК України	–	Митний кодекс України
ПК України	–	Податковий кодекс України
РП	–	Рахункова палата
СНД	–	Співдружність Незалежних Держав
INTOSAI	–	Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю
EUROSAI	–	Європейська організація вищих органів фінансового контролю
ISSAI	–	Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю

---

## ПЕРЕДМОВА

---

Сучасні реформаційні процеси, що відбуваються в Українській державі, зачіпають усі сфери суспільного життя з метою забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами, дотримання конституційних приписів про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України). Державотворення супроводжується активною законотворчістю, розробкою стратегій і концепцій, що вимагають не лише практиологічного, а й наукового підходу, теоретико-практичного розвитку, оновлення правових категорій та інститутів, здатних гарантувати своєчасну й узгоджену із вимогами закону реалізацію юридичних норм за умови адекватних затрат людських і фінансових ресурсів.

Конституційне закріплення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України) засвідчує неодноразово доведене особливе значення цього виду державної діяльності, що законодавчо покладається на відповідних суб'єктів. Це підтверджується і звітними даними таких суб'єктів державного фінансового контролю як Рахункова палата і Державна аудиторська служба України. Так, у 2016 році першою здійснено перевірку 644 державних об'єктів і виявлено порушень та недоліків на загальну суму майже в 17 млрд. гривень; другою ж лише за перше півріччя 2017 року проведено 1233 контрольних заходів та виявлено фінансових порушень на 873 об'єктах, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 1617538,16 гривень. При цьому, контроль зачіпає не лише фінансову, а й адміністративну, правоохоронну, судову сфери. У зв'язку з цим, виникає потреба поглибленого дослідження в теорії фінансово-контрольного права блоку питань, пов'язаних із діяльністю органів фінансового контролю. Попри значну кількість проведених наукових розвідок у цьому напрямку (фінансовий контроль постійно перебуває в полі зору вчених різних наукових спеціальностей), залишається невирішеним ряд проблем, зумовлених відсутністю цілісного комплексного підходу до системи державного фінансового контролю, унормування та ідентифікації статусу його органів, підвищення ефективності їх функціонування, зміцнення інституційної спроможності, функціональної і організаційної незалежності під час формування та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контро-

лю, створення єдиної інформаційно-аналітичної системи результатів державного фінансового контролю. Разом з тим, пріоритетність модернізації сфери фінансового контролю для Уряду (що впливає із Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки) не у повній мірі узгоджується із баченням парламенту у цьому напрямку, адже на розгляд Верховної Ради України VIII скликання не внесено жодного законопроекту, пов'язаного з такою модернізацією.

Організація і здійснення дієвого та ефективного державного фінансового контролю у визначених законом напрямках та формах потребує, насамперед, належного нормативно-правового гарантування, яке дозволить оптимізувати державно-владну діяльність і використання контрольних заходів у повсякденному житті із дотриманням прав та законних інтересів підконтрольних суб'єктів. Гарантії займають окрему «нішу» в теорії права, будучи складною і неоднозначною категорією, яка має ознаки як комплексності, так і галузевої індивідуалізованості. Ця категорія не здобула належного розгляду в науці фінансового права і не виокремлена в його теорії, що вказує на актуальність обраного напрямку дослідження.

В його основу покладено наукові доробки вчених з вивчення фінансового контролю, правових гарантій та окремих питань гарантування діяльності органів фінансового контролю: О.О. Александровича, М.Ф.Базася, С.А. Буткевича, І.В. Ващенко, Н.Г. Виговської, Л.К. Воронової, Л.В. Гапоненко, Ю.В. Гаруста, О.Ю. Грачової, О.І. Гриценко, Т.О. Губанової, В.В. Гулька, М.М. Гуренка, М.І. Диби, В.П. Дюкарева, Р.О. Єни, Г.В. Зубенко, В.В. Іванова, Л.М. Касьяненко, Л.Л. Кінашук, О.С. Койчевої, А.В. Мамочки, І.С. Микитюка, В.І. Невідомого, О.П. Орлюк, М.В. Павленка, О.П. Пашенко, В.Ф. Піхоцького, Д.С. Роговенка, Л.А. Савченко, Г.О. Сандюк, М.В. Сіроша, В.Д. Солдатової, В.В. Чернетченка, А.М. Чорної, Н.В. Шевченко, О.А. Шевчука, І.С. Щebetун, І.М. Ярмач та ін.

Зважаючи на те, що більшість дослідників, які торкаються питань гарантування здійснення фінансового контролю в межах теорії фінансового права, використовують вузький підхід до категорії «правові гарантії», прирівнюючи її до принципів фінансового контролю (основних засад діяльності органів фінансового контролю) або розглядаючи крізь призму реалізації того чи іншого принципу, що видається хибним з точки зору змістовного наповнення цієї категорії у загальнотеоретичному розумінні, виникає необхідність комплексного дослідження правових

гарантії діяльності органів фінансового контролю, враховуючи, з одного боку, його системність і цілісність, а з іншого – компонентність гарантуючих засобів і умов забезпечення такої діяльності.

Наведене актуалізує обраний напрямок наукової розвідки, що набуває нового дослідницького сенсу, дозволяє концептуально осмислити теоретичні підходи до правової категорії «гарантії», узагальнити проблемні питання гарантування діяльності органів фінансового контролю та, вивчивши наукові думки і опрацювавши правозастосовну практику, запропонувати авторське бачення шляхів удосконалення чинного законодавства України з фінансового контролю та положень теорії фінансового права.

У монографічній праці поставлено за мету на підставі вивчення, аналізу та узагальнення правозастосовної практики, нормотворення і наукових досягнень в царині фінансово-контрольного права дослідити правові гарантії діяльності органів фінансового контролю, виявити проблемні питання в їх нормативно-правовому забезпеченні та практичній реалізації і запропонувати шляхи вирішення цих проблем.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю використання сформульованих висновків, пропозицій і рекомендацій у таких основних напрямках: у науково-дослідницькій сфері – як основа для подальшої розробки основних засад фінансово-контрольного права України, зокрема, розвитку категорії «правові гарантії діяльності органів фінансового контролю»; у правозастосовчій сфері – як рекомендації для удосконалення діяльності органів фінансового контролю; у навчальному процесі – при викладанні курсу «Фінансове право», та окремих спецкурсів, пов'язаних з питаннями здійснення фінансового контролю.