

УДК 336.113.1

**Г.В. ЛУЧЕНЦОВ,**

Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## **ІНСТИТУЦІЙНА ПРИРОДА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИДАТКАМИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

*Ключові слова:* фінансовий контроль за видатками фізичних осіб, інститут права, міжгалузевий інститут, корупція

Вироблення законодавчої бази задля подолання найбільшого ворога успішної, європейської, заможної України – корупції – є процесом непростим, а з врахуванням вітчизняних реалій, ще й надзвичайно довготривалим. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, до якої Україна складно долучалася протягом майже семи років (ратифікована Законом України № 251–V від 18.10.2006 року), прагне від держав-учасниць проведення ефективної, скоординованої політики протидії корупції, в тому числі, стосовно незаконного значного збільшення активів державної посадової особи [1]. Основним інструментом, що допоможе виявити незаконне збагачення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто встановити значне перевищення законних доходів, яке особа не може раціонально обґрунтувати, є декларування видатків зазначених посадовців поряд із їх доходами.

Україною робляться лише перші кроки по напрацюванню та впровадженню окремого інструментарію механізму правового регулювання суспільних відносин в сфері декларування видатків фізичних осіб. Попереду великий процес формування відповідного правового інституту в широкому розумінні, куди ввійдуть і спеціальні правові норми, і власні правові принципи, і правовідносини та процедурні особливості реалізації норм, тощо. Фактично вже сьогодні в Україні відбувається зародження нового інституту права, як

сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу здійснення фінансового контролю за видатками певної категорії фізичних осіб.

Надзвичайна очікуваність в суспільстві позитивних змін, спочатку в правотворчій сфері, а потім і в правозастосовній, щодо боротьби з корупцією, має спонукати науковців, державників, законодавця до формування відповідного правового матеріалу, який буде ефективно працювати проти корупції. Власне затребуваність в українському суспільстві, а також зародження інституту, правова природа і місце якого в системі права України є наразі невизначеними, і зумовлюють актуальність означеної тематики наукової статті.

Метою дослідження є встановлення базових теоретико-правових засад формування міжгалузєвого (галузєй фінансового та адміністративного права) інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Для досягнення цієї наукової статті поставлені та вирішені наступні завдання:

- проаналізовано міжнародно-правові та національні правові джерела, що містять базові нормативні засади здійснення контролю за видатками фізичних осіб;

- вивчено напрацювання науковців, що досліджували зміст «інституту фінансового контролю» та досліджували сутність «інституту права» в теорії права.

Фінансовий контроль як специфічний інститут фінансового права досліджувався в працях Л. Воронової, Л. Савченко, О. Лукашева, М. Кучерявенка, Т. Губанової та багатьох інших науковців. Базуючись на досягненнях вчених, які працювали над дослідженнями в сфері науки теорії права та сформували підходи до розуміння поняття правового інституту, науковці фінансово-правової галузі генерують окремі поняття та працюють над змістом інститутів фінансового права.

Сьогодні в науковому середовищі все частіше лунають думки щодо проникнення, поєднання окремих елементів механізму правового регулювання, що мають приналежність до різних галузей права, при регулюванні пе-

вних суспільних відносин. Так, представник фінансово-правової науки О. Лукашев звертає увагу на те, що складні форми суспільних відносин можуть вимагати різногалузевого впливу правових норм кількох галузей права. До таких утворень науковець насамперед відносить інститут фінансового контролю, що нині об'єктивно поєднує два напрями: регулювання управлінських функцій держави у сфері фінансового контролю (адміністративно-правовий аспект) і регулювання контролю за обігом публічних грошових коштів (фінансово-правовий аспект) [2]. Підтримуючи концептуально позицію О. Лукашева, зазначимо лише, що часто надзвичайно складно в публічно-правовому просторі юридичних галузей зробити чіткий розподіл правових норм за певними «материнськими» галузями права.

Наразі закладення базових нормативних засад стосовно правової регламентації відносин в сфері контролю за видатками фізичних осіб здійснюється за допомогою об'єднання чинного інструментарію фінансового контролю (фінансово-правове підґрунтя) та впроваджуваних новітніх антикорупційних механізмів (адміністративно-правові засади). Законодавче врегулювання здійснення контролю за видатками фізичних осіб в Україні передбачено положеннями податкового та антикорупційного законодавства, зокрема ст.179 Податкового кодексу України – «Порядок подання річної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації)» [3], Законами України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. [4], «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [5, 6], а також підзаконними нормативно-правовими актами.

Незважаючи на те, що зазначені нормативно-правові акти є джерелами різних галузей права, вони у сукупності виступають у якості правового підґрунтя запровадження та функціонування системи контролю відповідності витрат фізичних осіб рівню їх доходів, що має встати на заваді ухиленню від оподаткування, отриманню незаконних доходів та інших протиправних діянь, що призводять до тінізації

економіки, гальмуючи розвиток України на шляху до європейської, демократичної, соціальної і правової держави.

В якості наукової гіпотези сформулюємо положення, що фінансовий контроль за видатками фізичних осіб внаслідок подальшого розвитку законодавства та з метою ефективності його правового забезпечення має бути сформований як окремий інститут права. Для підтвердження або спростування зазначеної гіпотези розглянемо більш докладно поняття, структуру, а також підстави та шляхи формування інституту права.

Ґрунтуючись на визначеннях поняття «інститут права» в теорії права такими науковцями, як А.Ф. Черданцев, В.С. Якушев, Д.А. Керімов, В.В. Лазарев, О.Ф. Скакун, М.В. Цвік, пропонуємо під інститутом права розуміти систему відносно відокремлених і взаємодіючих між собою правових норм, регулюючих окремий вид суспільних відносин з використанням певного методу правового регулювання.

Підставою для створення окремих інститутів права є об'єктивні історичні закономірності розвитку суспільства, які обумовлюють необхідність регулювання із застосуванням певного методу окремих видів суспільних відносин, об'єднаних єдиним предметом. Повертаючись до теми фінансового контролю за видатками фізичних осіб слід зазначити, що на сучасному етапі в Україні виникли об'єктивні передумови для створення такого інституту. Вкрай загрозливий рівень тінізації економіки, корумпованості суспільства та майже безперешкодного використання доходів, отриманих протиправним шляхом, загрожує нормальному існуванню України як цивілізованої держави, унеможлиблює додержання прав і свобод людини і громадянина, викликає явне незадоволення основної частини суспільства.

Як переконливо свідчить міжнародний досвід держав Європейського Союзу, Північної Америки та інших держав, де ці негативні для суспільства явища зведені до мінімального рівня, дієвим способом на цьому шляху є саме встановлення не тільки контролю за доходами, а й контролю за видатками фізичних

осіб. Йдеться як про осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них посадових осіб юридичних осіб публічного права, а й про інших осіб, витрати яких є значними. Здійснення такого контролю, за умови належного правового регулювання і реалізації норм права, є суттєвою перешкодою для використання доходів, отриманих внаслідок ухилення від оподаткування, хабарництва, інших неправомірних діянь, що позбавляє сенсу отримання таких доходів. Встановлення фінансового контролю за видатками фізичних осіб відповідає і міжнародним зобов'язанням України щодо гармонізації вітчизняного законодавства з законодавством Європейського Союзу. Таким чином, можна констатувати об'єктивну необхідність, наявність історичних умов для виникнення нового інституту права – сукупності правових норм, які регулюватимуть здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Інститут правового регулювання фінансового контролю за видатками фізичних осіб як фактично новий для України інститут, поступово утворюється шляхом впровадження в систему права України окремих правових норм, які передбачають правове регулювання цих відносин. Але відсутність належного наукового розроблення цієї проблеми, науково обґрунтованої теоретичної моделі, конструкції такого інституту, значно перешкоджають його створенню, негативно впливаючи на ефективність правового регулювання цих суспільних відносин. Тому завданням фахівців в галузі права є створення такої теоретичної конструкції інституту права яка, за умови її підтримки і втілення в життя законодавцем та правозастосовною практикою являтиме собою ефективну модель правового регулювання.

На нашу думку, не є безперечним висловлене в теорії права твердження науковців, які визнають можливість існування інституту права виключно в межах однієї галузі права [7]. Розвиток правової системи на сучасному етапі призвів до того, що, з одного боку, між галузями права все більше спостерігається

«розподіл праці», коли в межах однієї галузі здійснюється формування основних засад, принципів правового регулювання (наприклад, міжнародне, конституційне право), інша галузь виконує функцію безпосереднього регулятора (наприклад, цивільне право), в той час, як охоронну функцію, а фактично роль санкцій за суттєве порушення правила, викладеного в диспозиції норми, виконують адміністративне та кримінальне право. Все частіше ми спостерігаємо ситуацію, коли навіть правову норму, не кажучи вже про інститут, можна сформулювати лише логічною, використовуючи положення різних галузей права. З іншого боку, виділення із складу фундаментальних галузей права тих, які є відносно молодими, призводить до того, що на певному етапі галузь права, яка виділилася, з об'єктивних і суб'єктивних причин використовує окремі положення своєї «материнської» галузі.

Викладене дає підстави для висновку, що поняття інституту права не може обмежуватися сукупністю правових норм, які належать лише до однієї галузі права. Тому більш переконливою, на нашу думку, є позиція науковців, які визнають існування поряд з галузевими інститутами, також міжгалузевих і комплексних [8].

Інститут права характеризується сукупністю ознак, наявність яких забезпечує можливість його функціонування як цілісного системного утворення. До таких ознак, зокрема, належать: 1) наявність єдиного предмету правового регулювання – відносно уособленої групи однорідних суспільних відносин, що, як уже зазначалось, можуть належати до предмету правового регулювання однієї або декількох галузей права; 2) наявність єдиної, несуперечливої системи правових норм, за допомогою яких здійснюється таке регулювання (наявність єдиних правових принципів, використання єдиного понятійного апарату, що створює єдиний режим правового регулювання); 3) повнота та безпробільність правового регулювання.

Створення інституту правового регулювання фінансового контролю за видатками

фізичних осіб, об'єктивна необхідність якого на сучасному етапі історичного розвитку України була доведена вище, має проходити з використанням методу консолідації правових норм. Так, цілком переконливою вдається думка С.Г. Меленка, який вважає, що «консолідація є одним з основних факторів утворення та розвитку інституту права, так як в основі його формування лежить утворення певного центру, навколо якого об'єднуються правові норми, що регулюють визначену ділянку однорідних суспільних відносин» [9].

Таким центром щодо інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб має стати, на нашу думку, відповідна стаття Податкового кодексу, яка докладно передбачатиме загальні положення щодо обов'язку фізичних осіб подавати інформацію про свої видатки протягом певного періоду, а також повноваження Державної фіскальної служби України та інших державних органів щодо здійснення фінансового контролю у цій сфері. Спеціальні норми, які передбачатимуть особливості здійснення фінансового контролю щодо окремих категорій осіб (наприклад, тих, які виконують функції представників влади або місцевого самоврядування), а також окремих видів видатків (наприклад здійснення фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу), нормативні приписи про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства у цій сфері тощо мають бути передбаченими іншими кодексами або законами. Важливу роль для створення цього інституту матимуть і підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизуватимуть положення законів, акти тлумачення тощо.

Консолідація правових норм, які регулюють відносини фінансового контролю за видатками фізичних осіб в єдиний інститут права є складним і тривалим процесом, але без нього досягти бажаних результатів у частині ефективного впливу цих правових норм на суспільні відносини майже неможливо. Як зазначає Є. Євграфова, правові норми, складаючи інститут права, акумулюють у ньому свою сукупну енергію і таким чином у пов-

ному обсязі трансформують його в носія відповідного права, тобто є втіленням свободи, соціальної справедливості, рівності [10].

Таким чином, викладене дає підстави для висновку, що фінансовий контроль за видатками фізичних осіб, як явище правової дійсності, сформувавшись як складова частина правової системи України, зародився як міжгалузеве утворення в системі публічного права і перебуває в стані трансформації в самостійний міжгалузевий інститут галузей фінансового та адміністративного права. Нагальним завданням науковців, обумовленим об'єктивними потребами України на сучасному етапі історичного розвитку є конструювання оптимальної моделі інституту права, яка після втілення її в чинне законодавство та інші джерела права, забезпечить ефективне регулювання відносин з фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 251-V // Офіційний вісник України. 2006. № 44. Ст. 2938.
2. Лукашев О. А. Критерії класифікації фінансово-правових інститутів // Право і суспільство. 2012. № 4. С. 48–51.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16. Ст. 112.
4. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.
7. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права. М. : Современный гуманитарный университет, 2000. 184 с.

8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Х., 2001. С. 259. | 206 с.
9. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Чернівці : Чернівецьк. нац. ун-т імені Юрія Федьковича, 2002. |
10. Євграфова Є. Інший погляд на дослідження структури і системи права // Вісник Академії правових наук України. 2012. № 4 (71). С. 64.

*Лученцов Г. В. Институційна природа фінансового контролю за видатками фізичних осіб // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 114–118. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_3\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_21.pdf)*

На підставі аналізу точок зору науковців в сфері теорії права, фінансового та адміністративного права, автором висунуто гіпотезу щодо зародження міжгалузевого (об'єднуються норми фінансового та адміністративного права) інституту контролю за видатками фізичних осіб. На початковому рівні означеним інститутом мають охоплюватися спеціальні правові норми, власні правові принципи, правовідносини та процедурні особливості реалізації норм.

\*\*\*

*Лученцов Г.В. Институционная природа фінансового контролю за расходами физических лиц*

На основании анализа точек зрения ученых в области теории права, финансового и административного права, автором выдвинута гипотеза о зарождении межотраслевого (объединяются нормы финансового и административного права) института контроля за расходами физических лиц. На начальном уровне указанным институтом должны охватываться специальные правовые нормы, собственные правовые принципы, правоотношения и процедурные особенности реализации норм.

\*\*\*

*Luchentsov G.V. Institutional Nature of Financial Control of Expenses of Individuals*

On the basis of scientists' opinions in the field of legal theory, financial and administrative law, the author puts forward a theory of the origin of independent intersectoral (the merge of financial and administrative law legal standards) institution of financial control of expenses of individuals. At the entry level such institution must comprise special legal standards, personal legal principles, legal relations and procedural features of the standards' implementation.