

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЛУЧЕНЦОВ ГРИГОРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 351.713:336.2(477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ ЗА ВИДАТКАМИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
ГЕТМАНЕЦЬ Ольга Петрівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, завідувач кафедри
правового забезпечення господарської
діяльності факультету № 6.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
ПОКАТАЄВА Ольга Вікторівна,
Класичний приватний університет,
перший проректор з науково-педагогічної
та наукової роботи;

кандидат юридичних наук
ДЕМЕНКО Олександр Євгенович,
Харківська митниця ГУ ДФС у
Харківській області, головний державний
інспектор митного поста «Щербаківка».

Захист відбудеться 12 липня 2018 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 12 червня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Задля розбудови дійсно демократичної, правової, заможної, справедливої держави, Україна сьогодні рушає шляхом інституційних, економічних, податкових, соціальних реформ. Успішність і швидкість такого руху надзвичайно залежить від якості законодавства, яке має всебічно забезпечити ефективну реалізацію запланованих змін. Певна частина законотворчої роботи будується в площині адаптації національного законодавства до Законодавства Європейського Союзу, а деякі елементи механізму правового регулювання, законодавцю належить виробити вперше.

Одним з найважливіших пріоритетів, в руслі якого наша держава поступово переорієнтовує власне законодавство і активно використовує досвід розвинених країн, – є боротьба із корупцією. В сучасному світі корупція визнається край негативною соціальним явищем, що підриває демократичні інститути і цінності, унеможливорює сталий розвиток країн, уражених корупцією, нівелює принцип верховенства права, і, як наслідок, породжує системні порушення прав і свобод людини і громадянина. В результаті корупції не тільки страждає імідж нашої держави в світі та не заходять реальні зовнішні інвестиції, не просто не розвивається бізнес та росте рівень тіньової економіки, а й прямо потерпають від недоотримання або вимивання коштів публічні грошові фонди, і, як наслідок – всі ми живемо в найбіднішій країні Європи. Тому корупція – це реальна біда, яка має грошовий еквівалент для Державного та місцевих бюджетів, для кожного громадянина України.

Україна як незалежна держава, у порівнянні з багатьма іншими країнами, не так давно почала свій шлях державотворення. Можливо, тому правотворчий процес в Україні часто має вигляд безсистемного «латання дірок», коли законодавець намагається миттєво вирішувати окремі проблемні питання життєдіяльності країни, часто, не замислюючись, над доцільністю застосування певного інструментарію правового регулювання, його ефективності та дієвості утворених зв'язків.

Подібна ситуація склалася із впровадженням в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Інститут правового регулювання фінансового контролю за видатками фізичних осіб, як фактично новий для України інститут, наразі формується шляхом прийняття правових норм, що містяться не в фінансовому, а в антикорупційному законодавстві. Дійсно, сьогодні інститут фінансового контролю за видатками фізичних осіб впроваджується в Україні як засіб боротьби з корупцією осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Але сутність і потенціал цього інституту є

значно ширшими. Стан ураження корупцією нашого суспільства є настільки серйозним, що дуже важко буде подолати корупцію, спрямувавши фінансовий контроль за видатками фізичних осіб тільки на осіб, що виконують функції держави та місцевого самоврядування, або привієнованих до них. Всі ці особи, як суб'єкти декларування можуть укривати корупційні доходи і здійснювати необґрунтовані легальними доходами видатки не тільки через членів сімей, а й через інших родичів або довієених осіб. Тому фінансовий контроль за видатками фізичних осіб доцільно було б розповсюдити на всіх резидентів України. Цей крок, зокрема, перекирив би популярні в Україні схеми «запозичення» одне в одного грошових коштів, і в цілому, міг би стати вагомим інструментом в подоланні корупції, наповненні чи збереженні коштів в бюджетах всіх рівнів.

У фінансово-правовій науці теоретичні засади фінансового контролю досліджувались багатьма науковцями, серед них: Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, О. П. Гетманець, А. А. Коваленко, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, О. П. Пашенко, Ю. І. Пивовар, О. В. Покатаєва, Л. А. Савченко, А. В. Тітко та інші. В сфері запобігання та протидії корупції працювали такі науковці як О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, В. Баришников, О. І. Безапалова, В. В. Белєвцева, О. З. Гладун, Е. Дмитренко, О. Дульський, О. В. Клок, К. Б. Левченко, В. Я. Настюк, Б. Романюк, О. Ю. Синявська, В. В. Сокурєнко та інші. Питання адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю вивчались в межах дослідження проблем юридичної відповідальності за корупційні правопорушення такими науковцями як В. Б. Аверьянов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. І. Миколєнко, М. І. Мельник, С. С. Рогульський, М. І. Хавронюк та іншими. Але праці цих учених переважно ґрунтувались на законодавстві, яке існувало до 2014 року.

Фінансовий контроль за видатками фізичних осіб є правовим інститутом, що тільки формується, тому дуже багато проблемних питань, починаючи з наукового розроблення змісту інституту правового регулювання контролю за видатками фізичних осіб, визначення його місця в системі права України, правового статусу контролюючого антикорупційного органу, складу суб'єктів антикорупційного декларування, юридичної відповідальності та багато інших чекають на увагу науковців – спеціалістів в галузі адміністративного та фінансового права.

Таким чином, надзвичайна важливість впровадження в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб для боротьби з корупцією, відсутність наукових розробок за цією тематикою, а також певні прогалини у чинному законодавстві обумовлюють актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до положень Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 686-р, Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., схваленої Указом Президента України від 21.10.2011 р. Тема дисертації відповідає Переліку перспективних напрямів кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженому постановою Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 № 86/11, а також Плану пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 24 квітня 2015 р.; комплексним науково-дослідним темам Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності правового регулювання фінансового контролю за видатками фізичних осіб та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- визначити сутність та місце інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб в системі права України;
- встановити міжнародно-правові передумови формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб;
- встановити історичні передумови зародження в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб, виявити корисні можливості результатів застосування антикорупційного законодавства минулих років для підвищення ефективності реалізації фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні сьогодні;
- визначити поняття, предмет та види фінансового контролю за видатками фізичних осіб;
- охарактеризувати правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції;
- охарактеризувати та систематизувати склад підконтрольних фінансовому контролю за видатками фізичних осіб, суб'єктів;
- охарактеризувати форми і методи здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб;

- визначити поняття та види юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб;
- встановити особливості застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Предметом дослідження є правове регулювання фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Методи дослідження. В роботі використано загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Діалектика та формально-логічний метод використовувались в якості методологічної основи при роботі над всіма завданнями, поставленими в дослідженні (розділи 1-3). Логіко-семантичний метод було застосовано в процесі формулювання понять «фінансового контролю за видатками фізичних осіб», «видатки фізичних осіб» (підрозділ 1.4) та визначення інших понять та термінів (підрозділи 1.1, 1.4., 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Системно-структурний метод, як і функціональний підхід, застосовувалися при дослідженні елементів правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, характеристики його повноважень (підрозділ 2.1). Порівняльно-правовий метод було обрано для дослідження досвіду ряду зарубіжних країн в сфері боротьби з корупцією шляхом здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб (підрозділ 1.2). Методи аналізу та синтезу, комплексного аналізу використано під час визначення предмету фінансового контролю за видатками фізичних осіб, встановлення співвідношення фінансового контролю за формуванням, розподілом і використанням коштів публічних грошових фондів та антикорупційним фінансовим контролем (підрозділ 1.4), дослідження форм і методів здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб (підрозділ 2.3), видів юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю (підрозділ 3.1), дослідження історико-правових передумов запровадження в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб (підрозділ 1.3). Метод дедукції використовувався при дослідженні таких системних утворень як «правова система» – «система права» – «галузь права» – «правовий інститут» – «інститут права» – «окремі правові норми».

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці вчених фахівців у галузі теорії держави і права, теорії управління, адміністративного та фінансового права. Положення та висновки роботи ґрунтуються на нормах міжнародно-правових актів, Конституції України, законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають правові засади фінансового контролю за видатками

фізичних осіб. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять: дослідження незалежних експертів, здійснене на замовлення Програми розвитку ООН за підтримки Міністерства закордонних справ Данії, дослідження міжнародної антикорупційної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, аналітичні матеріали, акти міжнародних та вітчизняних судових інстанцій, політико-правова публіцистика, довідкові видання тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

- запропоновано подальший розвиток міжгалузевого інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб здійснювати переважно в межах фінансово-правової галузі, з базуванням на нормах Податкового кодексу України (перспективних), які мають встановити обов’язок всіх фізичних осіб - резидентів України звітувати про власні видатки;

- доведена необхідність розповсюдження фінансового контролю за видатками фізичних осіб на всіх резидентів України, за умови, якщо фізична особа за одним правочином витрачає більш ніж 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб;

- запропоновано авторське визначення поняття «видатків фізичних осіб» як категорії фінансового права, під якими розуміються правочини, в результаті яких суб’єкт декларування або член його сім’ї за гроші придбає у власність (в т.ч. спільну), винаймає, отримує (чи має придбати, винаймати або отримати в майбутньому) для себе чи інших осіб нерухоме або рухоме майно, майнові права, результати робіт, послуг, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші матеріальні і нематеріальні блага;

удосконалено:

- категоріальний апарат у галузі фінансового права щодо поняття, предмету фінансового контролю за видатками фізичних осіб, а також його видів: а) загальний фінансовий контроль за видатками фізичних осіб (на даному етапі розвитку України не застосовується), б) спеціальний фінансовий контроль за видатками фізичних осіб – антикорупційний;

- елементи правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, що стосуються цілі його утворення – подолання існуючої корупції і недопущення її в майбутньому, завдань – розроблення і провадження ефективної скоординованої політики протидії корупції та здійснення державного фінансового

антикорупційного контролю, функцій – аналітична, нормотворча, контрольна, правоохоронна, координаційна;

– визначення поняття «юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб», під якою розуміються передбачені Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України обмеження майнового та (або) немайнового характеру, які примусово застосовуються державою в установленому процесуальному порядку до осіб, які, будучи зобов'язаними виконувати вимоги розділу VII «Фінансовий контроль» Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, порушили такі вимоги, за наявності в їх діяннях складу пов'язаного з корупцією кримінального, адміністративного та (або) дисциплінарного правопорушення;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо визначення місця інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб в системі права України як міжгалузевого утворення публічного права, що охоплює норми, принципи та інший інструментарій як фінансового, так і адміністративного права;

– доктринальні положення щодо міжнародно-правових та історичних передумов формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб;

– наукові положення стосовно того, що встановлення обов'язку щодо внесення відомостей про фінансовий стан, у тому числі, й про видатки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, до антикорупційних декларацій з подальшим їх оприлюдненням, у тому числі й через мережу Інтернет, хоча і являє собою певне втручання у приватне і сімейне життя, але не може визнаватися порушенням ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.

– наукові положення щодо поділу контрольних повноважень суб'єктів фінансового контролю, зокрема, на прикладі контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції: а) повноваження щодо здійснення державного фінансового контролю за своєю ініціативою безперешкодно в межах своєї компетенції – здійснює фінансовий контроль та перевірку декларацій; б) повноваження по виданню вказівок обов'язкового характеру щодо усунення виявлених порушень та їх наслідків – вносить приписи про порушення вимог законодавства; в) повноваження по притягненню до відповідальності – складає протоколи про адміністративні правопорушення; г) повноваження по виробленню рекомендацій превентивного характеру

- формує та реалізує антикорупційну політику і розробляє проекти нормативно-правових актів з цих питань;

- висновки науковців та політичних діячів про те, що фізичні особи, які здійснюють громадську діяльність, пов'язану із протидією корупції, за грантові кошти, отримані в межах фінансування антикорупційних програм, в існуючий сьогодні моделі правового регулювання антикорупційного фінансового контролю, не повинні відноситись до суб'єктів декларування;

- пропозиції науковців та практиків щодо удосконалення порядку проведення антикорупційного фінансового контролю шляхом узгодження та порівняння даних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, не тільки з даними державних електронних реєстрів - Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру транспортних засобів тощо, а також із даними податкових декларацій (за наявності) або даними декларацій державних службовців, поданих у попередні роки.

- **Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – як основа для подальшого розроблення теоретико-правових проблем здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб;

- правотворчості – під час розробки нових і уточнення діючих нормативно-правових актів з питань боротьби з корупцією, фінансового контролю за обґрунтованістю доходами видатків фізичних осіб;

- правозастосуванні – під час використання конкретних рекомендацій і пропозицій щодо механізму здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб;

- освітньому процесі – в ході підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право».

Апробація результатів дисертації. Одержані результати дослідження окремих аспектів фінансового контролю за видатками фізичних осіб та загальних проблем в цілому, а також деякі сформульовані висновки були оприлюднені на міжнародних та національних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Узгодження податкового та антикорупційного законодавства щодо декларування видатків громадян» (м. Луцьк, 2015 р.), «Повноваження органів державної фіскальної служби в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб» (м. Одеса, 2015 р.), «Зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю за видатками

фізичних осіб» (м. Дніпро, 2017 р.), «Право публічних службовців на приватність при оприлюдненні декларацій про майно, доходи і видатки» (м. Полтава, 2017 р.).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, а також чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 211 сторінок. Список використаних джерел містить 203 найменування і займає 21 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено об'єкт і предмет дослідження, сформульовано мету й завдання дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів роботи; подано відомості про апробацію результатів та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади фінансового контролю за видатками фізичних осіб» складається з чотирьох підрозділів, в яких здійснено дослідження інституційної природи відносин з контролю за видатками фізичних осіб в Україні, міжнародно-правових та історичних передумов формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб, поняття, предмету фінансового контролю за видатками фізичних осіб, а також його видів та запропоновано подальший розвиток інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб здійснювати переважно в межах фінансово-правової галузі.

У *підрозділі 1.1 «Інституційна природа відносин з контролю за видатками фізичних осіб в Україні»* розкривається поняття та сутнісний зміст інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Досліджено такі системні утворення як «правова система» – «система права» – «галузь права» – «правовий інститут» – «інститут права» – «окремі правові норми» та обґрунтовано власну позицію щодо їх розуміння.

Виявлено інституційну природу відносин з фінансового контролю за видатками фізичних осіб, встановлено належність цього інституту до міжгалузевих правових інститутів. З'ясовано, що наразі інститут фінансового контролю за видатками фізичних осіб охоплює норми, принципи та інший інструментарій як адміністративного, так і фінансового права. Запропоновано подальший розвиток інституту

фінансового контролю за видатками фізичних осіб здійснювати переважно в межах фінансово-правової галузі. Центром цього розвитку має стати Податковий кодекс України, в якому необхідно закріпити обов'язок резидентів України фізичних осіб звітувати не тільки про власні доходи, а й про видатки.

У підрозділі 1.2 «Міжнародно-правові передумови формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб» встановлено, що запровадження в Україні фінансового контролю за доходами і видатками фізичних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виявилось необхідним з точки зору виконання міжнародно-правових зобов'язань нашої держави у сфері запобігання та протидії корупції. На підставі аналізу досвіду деяких європейських країн та даних досліджень Світового банку з'ясовано, що введення обов'язку державних посадовців звітувати про майно, доходи та видатки, а також оприлюднення цих декларацій – допомогли досягти значних успіхів у подоланні корупції.

Досліджено міжнародні документи, в яких містяться рекомендації, щодо створення і функціонування спеціальних антикорупційних органів. Проаналізовано окремі аспекти діяльності Комісії із запобігання корупції Словенії, Бюро із запобігання та протидії корупції Латвії, Національного агентства доброчесності Румунії, Державної комісії із запобігання корупції Македонії та Агентства протидії корупції Сербії.

У підрозділі 1.3 «Історико-правові передумови запровадження в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб» виділено три етапи протидії корупції в Україні: перший етап – з 1993 по 2011 роки; другий етап – з 2012 по 2015 роки; третій етап – з 2016 року по теперішній час. Проведено дослідження чинного у вказані періоди антикорупційного законодавства, яким встановлювався фінансовий контроль, а також складу суб'єктів декларування та спектру даних, що необхідно було вносити в декларації. Виявлено, що на першому етапі державні службовці та претенденти на посади, переважно мали декларувати доходи, зобов'язання фінансового характеру та майно. В другому періоді вже поступово з'являються вимоги щодо декларування витрат на придбання або користування нерухомим майном і транспортними засобами. На третьому етапі фінансовий контроль за видатками фізичних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вводиться повноцінно.

Запропоновано накопичений архів декларацій, поданих держслужбовцями за законодавством минулих років, використовувати сьогодні в якості інформаційної складової при здійсненні фінансового контролю за деклараціями особи, уповноваженої на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, а також при розслідуванні злочинів про незаконне збагачення.

У підрозділі 1.4 *«Поняття та сутність фінансового контролю за видатками фізичних осіб»* досліджуються точки зору науковців щодо тлумачення поняття фінансового контролю у класичному розумінні, як врегульованої нормами права, ціленаправленої діяльності уповноважених органів, що спрямовується на забезпечення законності та фінансової дисципліни при формуванні, розподілі та використанні коштів публічних грошових фондів та здійснюється аналіз співвідношення із фінансовим контролем, передбаченим Законом України *«Про запобігання корупції»* від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

Визначено поняття, об'єкт та предмет фінансового контролю за видатками фізичних осіб, принципи його здійснення та види. Запропоновано фінансовий контроль за видатками фізичних осіб за суб'єктним складом поділити на два види: загальний – стосується всіх резидентів України (на даному етапі розвитку України – не застосовується) та спеціальний антикорупційний – застосовується до осіб, уповноважених на функції держави та місцевого самоуправління.

Сформульовано авторське визначення поняття «видатків фізичних осіб».

Розділ 2 «Правовий механізм здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні» складається з трьох підрозділів, в яких охарактеризовано механізм функціонування фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні, який охоплює законодавчо закріплені суб'єктний склад суспільних відносин в сфері контролю за видатками фізичних осіб та форми і методи здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

В підрозділі 2.1 *«Правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції»* проведено докладний аналіз основних елементів правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції та виявлено недоліки правового регулювання діяльності цього спеціально уповноваженого суб'єкту у сфері протидії корупції. Запропоновано визначити та закріпити в законодавстві ціль утворення – подолання існуючої корупції і недопущення її в майбутньому, завдання - розроблення і провадження ефективної скоординованої політики протидії корупції та здійснення державного фінансового антикорупційного контролю, функції – аналітичну, нормотворчу, контрольну, правоохоронну, координаційну.

Досліджено контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції та встановлено, що останнє є контролюючим органом з повним спектром контрольних повноважень. Проведено класифікацію повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції в сфері контролю за видатками фізичних

осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Приділено увагу питанням можливого розширення повноважень органів Державної фіскальної служби України щодо контролю за видатками більш широкого кола фізичних осіб – резидентів України.

В підрозділі 2.2 «Суб'єкти декларування, контроль за видатками яких має місце в Україні» охарактеризовано суб'єктів, які згідно Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зобов'язані включати відомості про власні видатки та видатки членів їх сімей до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Виявлено критерії за якими здійснюється віднесення фізичних осіб до суб'єктів декларування. Здійснено класифікацію суб'єктів декларування в залежності від: характеру повноважень; від перебування на посаді; від ступеню корупційних ризиків займаної посади. Зроблено висновок про те, що фізичні особи, які здійснюють громадську діяльність, пов'язану із протидією корупції, на даний час не мають бути суб'єктами декларування.

Задля підвищення ефективності боротьби із корупцією, протидії використанню інших доходів, здобутих злочинним шляхом, запропоновано розповсюдити обов'язок щодо звітування про власні видатки на всіх фізичних осіб резидентів України, за умови, якщо фізична особа за одним правочином витрачає більш ніж 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб.

У підрозділі 2.3 «Форми та методи здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб» досліджено форми і методи здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб при здійсненні контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій, проведення логічного та арифметичного контролю. Встановлено, що логічний та арифметичний вид контролю проводиться автоматично за допомогою засобів програмного забезпечення, наслідком якого є визначення показнику рейтингу ризику декларації. Встановлено, що фінансовий контроль за видатками фізичних осіб здійснюється у формі наступного документального та фактичного фінансового контролю. Основними способами здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб є методи аналізу та перевірки.

В аспекті фінансового контролю за видатками фізичних осіб, проаналізовано порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Розділ 3 «Відповідальність за порушення законодавства в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні» складається з двох підрозділів, які присвячено дослідженню видів

юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні, а також виявленню особливостей застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю.

У підрозділі 3.1 *«Види юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні»* сформульовано поняття юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Досліджено види юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб, а саме: адміністративну відповідальність, дисциплінарну відповідальність. Сформульовано склад єдиної логічної правової норми, що регулює суспільні відносини щодо здійснення антикорупційного фінансового контролю, яку утворюють положення розділу VII Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (гіпотеза та диспозиція), а також ст. 176⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог фінансового контролю» та ст. 366¹ Кримінального кодексу України – «Декларування недостовірної інформації» (санкції).

У підрозділі 3.2 *«Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб»* здійснено докладне дослідження складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 176⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог фінансового контролю». Приділено увагу узагальненню судової практики.

Виявлено особливості застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері фінансового контролю, зокрема, встановлено, що адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю шляхом бездіяльності можлива лише за наявності наступних умов: встановленого Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII обов'язку особи вчинити певні дії до моменту закінчення визначеного строку; можливості вчинити такі дії. Відсутність хоча б однієї з цих умов виключає адміністративну відповідальність за бездіяльність.

Зроблено висновки щодо необхідності уточнення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, назву статті 176⁶ змінити з «Порушення вимог фінансового контролю» на «Порушення вимог антикорупційного фінансового контролю».

ВИСНОВКИ

У дисертації наводяться оригінальні теоретичні узагальнення та результати вирішення поставленого наукового завдання – визначення

сутності правового регулювання фінансового контролю за видатками фізичних та правового механізму його здійснення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1. Визначено сутність інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб, як системного юридичного явища, що окреслюється наступною сукупністю елементів: 1) нормами права, які встановлюють здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб; 2) правовідносинами, врегульованими цими нормами; 3) діяльністю органів фінансового контролю, а також інших державних органів з реалізації контролю за видатками фізичних осіб, а в разі необхідності – застосування права; 4) правосвідомістю та правовою культурою суб'єктів правовідносин зі здійснення фінансового контролю, розуміння необхідності та доцільності його здійснення, наявністю необхідного наукового обґрунтування.

Визначено місце інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб в системі права України, як міжгалузевого утворення публічного права – міжгалузевого правового інституту, що охоплює норми, принципи та інший інструментарій як адміністративного, так і фінансового права.

З метою більш ефективного застосування потенціалу інституту фінансового контролю в боротьбі з корупцією та іншими доходами, здобутими злочинним шляхом, запропоновано подальший розвиток міжгалузевого інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб здійснювати переважно в межах фінансово-правової галузі, з базуванням на нормах Податкового кодексу України, які мають встановити обов'язок всіх фізичних осіб - резидентів України звітувати про власні видатки. Особливості здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб щодо окремих їх категорій можуть передбачатися іншими законами.

2. Встановлено міжнародно-правові передумови формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб, які виникли, як наслідок виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері запобігання та протидії корупції. Обов'язок щодо запровадження такого контролю, зокрема передбачений Конвенцією Організації Об'єднаних націй проти корупції, підписаною 31 жовтня 2003 р. та ратифікованою Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 251-16.

Встановлено, що міжнародно-правові документи у сфері боротьби з корупцією свідчать про те, що для ефективної реалізації механізму фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні необхідно забезпечити: 1) встановлення на законодавчому рівні обов'язку осіб, які претендують на заміщення державних посад, перебувають на цих

посадах або вийшли у відставку, а також пов'язаних з ними осіб, декларувати, поряд з отриманими доходами та майном, видатки та зобов'язання фінансового характеру; 2) громадський контроль за відповідністю задекларованих видатків реальному способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави; 3) наявність спеціально уповноваженого незалежного органу, який здійснюватиме перевірку факту своєчасної подачі інформації та її відповідності дійсності; 4) реальні можливості зазначеного органу здійснювати таку перевірку самостійно з використанням усіх державних баз даних, а також із залученням інших державних органів; 5) юридичну відповідальність за неподання, несвоєчасне подання інформації про видатки зазначених осіб, подання такої інформації, яка повністю або частково не відповідає дійсності, а також незаконне збагачення.

3. Виявлено історичні передумови запровадження в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб. З'ясовано, що за часів незалежності України такий контроль здійснювався лише на підставі антикорупційного законодавства. Аналіз останнього, а також сутності заходів, які здійснювались щодо його реалізації, дозволив виділити три етапи протидії корупції в Україні: перший етап – з 1993 по 2011 рік; другий етап – з 2012 по 2015 рік; третій етап – з 2016 року по теперішній час. Виявлено корисні можливості результатів застосування антикорупційного законодавства минулих років, для підвищення ефективності реалізації фінансового контролю за видатками фізичних осіб в Україні сьогодні, які полягають у використанні накопиченого архіву декларацій, поданих раніше публічними службовцями при здійсненні фінансового контролю за видатками фізичних осіб, а також при розслідуванні злочинів про незаконне збагачення.

4. Визначено поняття фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Фінансовий контроль за видатками фізичних осіб – це врегульована правовими нормами, цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених органів (наразі, виключно – Національного агентства з питань запобігання корупції), направлена на встановлення відповідності витрат підконтрольних суб'єктів, їх офіційно отриманим доходам та наявним легальним грошовим активам. Визначено поняття видатків фізичних осіб, як предмету фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Визначено види фінансового контролю за видатками фізичних осіб: загальний (на даному етапі розвитку України не застосовується) та спеціальний – антикорупційний.

5. Охарактеризовано правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції. Доведено, що Національне агентство з питань запобігання корупції – це орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який є контролюючим органом з повним спектром

контрольних повноважень, єдиним, що уповноважений на здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Встановлено, що не всі елементи правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції визначено та закріплено законодавчо. Відсутня легітимація цілі утворення Національного агентства з питань запобігання корупції та завдань цього органу. Визначено ціль утворення Національного агентства з питань запобігання корупції, яка має полягати в подоланні існуючої корупції і недопущенні її в майбутньому. Охарактеризовано основні завдання Національного агентства з питань запобігання корупції – розроблення і провадження ефективної скоординованої політики протидії корупції та здійснення державного фінансового антикорупційного контролю.

Встановлено, що чітка правова регламентація владних управлінських функцій є важливим елементом легалізації органу державної влади та його правового статусу. Визначення функцій здійснюється за допомогою цілей і завдань діяльності органу виконавчої влади у поєднанні з типовістю та повторюваністю видів управлінської діяльності. Кожна з функцій відповідає за покриття певного однорідного сегменту управлінської діяльності. Запропоновано до функцій Національного агентства з питань запобігання корупції віднести: аналітичну, нормотворчу, контрольну, правоохоронну, координаційну функції.

Законодавче закріплення зазначених елементів правового статусу дозволить чітко виокремити повноваження НАЗК, мінімізувати перетинання повноважень між різними органами виконавчої влади.

6. Доведено, що підконтрольні фінансовому контролю за видатками фізичних осіб, суб'єкти, є суб'єктами декларування в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Охарактеризовано та систематизовано склад суб'єктів декларування, які є підконтрольні фінансовому контролю за видатками фізичних осіб. В залежності від характеру повноважень, такі суб'єкти декларування поділяються на: а) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, народні депутати та інші); б) осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, але прирівнюються до таких осіб (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці та інші); в) осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави або місцевого, але згідно Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зобов'язані звітувати про видатки (кандидати в народні депутати, особи, які здійснюють громадську діяльність, пов'язану із протидією корупції, за грантові кошти, отримані в межах фінансування антикорупційних програм). В залежності від перебування на посаді, поділяються на: а) осіб, що претендують на займання певних посад; б) осіб, що перебувають на певних посадах; в) осіб, що припиняють перебування на

певних посадах; г) осіб, що припинили перебування на певних посадах. В залежності від ступеню корупційного ризику посад, поділяються на: а) осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище; б) осіб, які займають посади з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків; г) інші особи.

7. Встановлено, що фінансовий контроль за видатками фізичних осіб здійснюється у формі наступного документального та фактичного фінансового контролю. Основними способами здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб є методи аналізу та перевірки.

8. Визначено поняття та види юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Адміністративна відповідальність – за наявності складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 176⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог фінансового контролю»; кримінальна відповідальність – за наявності складу злочину, передбаченого ст. 366¹ Кримінального кодексу України – «Декларування недостовірної інформації»; дисциплінарна відповідальність – за наявності дисциплінарного проступку відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

9. Встановлено ряд особливостей застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб, зокрема таке: адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю шляхом бездіяльності можлива лише за наявності наступних умов: 1) встановленого Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII обов'язку особи вчинити певні дії до моменту закінчення визначеного строку, 2) можливості вчинити такі дії. Відсутність хоча б однієї з цих умов виключає адміністративну відповідальність за бездіяльність.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Лученцов Г. В. Історико-правові передумови запровадження в Україні фінансового контролю за видатками фізичних осіб. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 166–170.

2. Лученцов Г. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 169–173.

3. Лученцов Г. В. Финансовый контроль за расходами физических лиц как эффективное средство противодействия коррупции. *Международный научный журнал «Legea și viața» («Закон и Жизнь» Республика Молдова)*. 2017. OCTOMBRIE. С. 57–61.

4. Лученцов Г. В. Історико-правовий аналіз адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 111–115.

5. Лученцов Г. В. Інституційна природа фінансового контролю за видатками фізичних осіб. *Форум права*. 2017. № 3. С. 114–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_3_21.

6. Лученцов Г. В. Узгодження податкового та антикорупційного законодавства щодо декларування видатків громадян. *Актуальні питання реформування правової системи України*: зб. матеріалів XII міжнародної науково-практичної конференції, м. Луцьк, 26–27 червня 2015 р. м. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. С. 86–87

7. Лученцов Г. В. Повноваження органів державної фіскальної служби в сфері фінансового контролю за видатками фізичних осіб. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 11–12 вересня 2015 р. м. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 63–65.

8. Лученцов Г. В. Зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 жовтня 2017 р. м. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 83–85.

9. Лученцов Г. В. Право публічних службовців на приватність при оприлюдненні декларацій про майно, доходи і видатки. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Полтава, 23 листопада 2017 р. у 2 ч. м. Полтава: Россав, 2017. Ч. 2. С. 110–113.

АНОТАЦІЯ

Лученцов Г. В. Правове регулювання фінансового контролю за видатками фізичних осіб. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2018.

В дисертації досліджується інституційна природа відносин з контролю за видатками фізичних осіб в Україні та місце інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб в системі права України; міжнародно-правові та історичні передумови формування в Україні інституту фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Визначено поняття, предмет та види фінансового контролю за

видатками фізичних осіб. Сформульовано поняття «видатків фізичних осіб». Проводиться докладний аналіз основних елементів правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, виявлено недоліки чинного законодавства щодо правової регламентації цілей, завдань і функцій Національного агентства з питань запобігання корупції. Здійснюється характеристика та систематизується склад, підконтрольних фінансовому контролю за видатками фізичних осіб, суб'єктів. Охарактеризовано форми і методи здійснення фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Визначається поняття та види юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб. Встановлюються особливості застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

Ключові слова: фінансовий контроль; видатки фізичних осіб; боротьба з корупцією; Національне агентство з питань запобігання корупції; суб'єкти декларування; форми і методи фінансового контролю за видатками фізичних осіб; адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю за видатками фізичних осіб.

АННОТАЦІЯ

Лученцов Г. В. Правовое регулирование финансового контроля за расходами физических лиц. – *Квалификационная научная работа на правах рукописи.*

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2018.

В диссертации исследуется институциональная природа отношений в сфере контроля за расходами физических лиц в Украине и определяется место института финансового контроля за расходами физических лиц в системе права Украины; исследуются международно-правовые и исторические предпосылки формирования в Украине института финансового контроля за расходами физических лиц. Определяется перспективное направление развития института финансового контроля за расходами физических лиц с приоритетом финансово-правового регулирования. Сформулировано понятие финансового контроля за расходами физических лиц, определяется его предмет и виды. Формулируется понятие «расходов физических лиц».

Проводится подробный анализ основных элементов правового статуса Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции, выявляются недостатки действующего законодательства, касающиеся правовой регламентации его целей, задач и функций. Характеризуются и группируются контрольные полномочия

Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. Характеризуется и систематизируется состав подконтрольных субъектов антикоррупционного декларирования. Обосновывается необходимость распространения обязанности по декларированию собственных расходов на всех физических лиц резидентов Украины, при условии, если физическое лицо в рамках одной сделки тратит более 50 прожиточных минимумов, установленных для трудоспособных лиц.

Характеризуются формы и методы осуществления финансового контроля за расходами физических лиц. Устанавливается, что финансовый контроль за расходами физических лиц осуществляется в форме последующего документального и фактического финансового контроля, а основными способами финансового контроля за расходами физических лиц являются методы анализа и проверки.

Исследуются виды юридической ответственности за нарушение законодательства в сфере финансового контроля за расходами физических лиц в Украине, а также выявлены особенности применения мер административной ответственности за нарушение требований финансового контроля за расходами физических лиц.

Вносятся предложения по усовершенствованию действующего законодательства в сфере финансового контроля за расходами физических лиц.

Ключевые слова: финансовый контроль; расходы физических лиц; борьба с коррупцией; Национальное агентство по предупреждению коррупции; субъекты декларирования; формы и методы финансового контроля за расходами физических лиц; административная ответственность за нарушение требований финансового контроля за расходами физических лиц.

SUMMARY

Luchentsov G.V. legal Regulation of the Financial Control over the Expenditures of Individuals – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; informational law; financial law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2018.

The author of the dissertation has researched the institutional nature of the relations for controlling the expenditures of individuals in Ukraine and the place of the institution for financial control over expenditures of individuals in the system of law of Ukraine; international and legal, historical preconditions for the formation of the institution for financial control of the expenditures of individuals in Ukraine. The concept, subject matter and types of financial control over the expenditures of individuals have been defined. The concept of the “expenditures of individuals” has been formulated. A detailed analysis of the key elements of the legal status of the National

Agency for the Prevention of Corruption has been conducted; shortcomings of the current legislation regarding the legal regulation of the objectives, tasks and functions of the National Agency for the Prevention of Corruption have been revealed. The author has carried out the characteristics and has systematized the composition, subjects controlled by the financial control over the expenditures of individuals. The forms and methods of accomplishing financial control over the expenditures of individuals have been characterized. The concept and types of legal liability for violation of the requirements of financial control over the expenditures of individuals have been defined. The author has established the peculiarities of applying the measures of administrative liability for violation of the requirements of financial control over the expenditures of individuals.

Key words: financial control; expenditures of individuals; fight against corruption; the National Agency for the Prevention of Corruption; subjects of declaration; forms and methods of financial control over expenditures of individuals; administrative liability for violation of the requirements of financial control over expenditures of individuals.

Підписано до друку 11.06.2018. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 60×90/16. Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач –

Харківський національний університет внутрішніх справ,
61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008 р.