



ПУБЛІЧНА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ І ТРАНСФОРМАЦІЇ

Монографія

ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**ПУБЛІЧНА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
РОЗВИТКУ І ТРАНСФОРМАЦІЇ**

Монографія

ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ

Ірпінь
2025

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного податкового університету
(протокол № 17 від 26 червня 2025 року)*

Рецензенти:

Л. А. Ваолевська, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, керівник Дослідницької служби Верховної Ради України;

Т. А. Латковська, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»;

Н. Б. Новицька, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права Державного податкового університету.

Автори:

Аністратенко Ю. І., Боднарчук О. І., Гарбінська-Руденко А. В., Глух М. В., Касьяненко Л. М., Коломієць П. В., Мельник О. П., Стріш-ко Г. М., Чайка В. В., Черняєва О. В.

**Публічна фінансова діяльність: теоретико-правові
проблеми розвитку і трансформації** [Електронне видання] :
монографія / Ю. І. Аністратенко, О. І. Боднарчук, А. В. Гар-
бінська-Руденко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, професора
Л. М. Касьяненко, канд. юрид. наук, професора М. В. Глух. –
Ірпінь : Державний податковий університет, 2025. – 254 с. –
PDF-формат ; мережеве видання ; інституційний репозитарій.
ISBN 978-966-337-770-4

У монографії розкриваються сучасний стан і тенденції формування публічної фінансової діяльності в Україні. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства у сфері публічної фінансової діяльності узагальнено загальнотеоретичні питання правового регулювання фінансових відносин, зокрема особливості бюджетних, валютних, податкових правовідносин в умовах європейської інтеграції України, правове регулювання сфери фінансових послуг та ін.

Буде корисною для науковців, практиків, здобувачів вищої освіти, а також тих, хто цікавиться вирішенням проблем у сфері публічної фінансової діяльності.

УДК 347.73

© Аністратенко Ю. І., Боднарчук О. І.,
Гарбінська-Руденко А. В. та ін., 2025
© Державний податковий університет, 2025

ISBN 978-966-337-770-4

ЗМІСТ

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)	5
Розділ 2. Загальнотеоретичні питання правового регулювання фінансових відносин	43
Розділ 3. Теоретичні основи ефективності місцевих бюджетів в Україні.....	58
Розділ 4. Імплементация досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні.....	83
Розділ 5. Потреба та способи ринкової модифікації податкових правовідносин.....	114
Розділ 6. Цифровізація податкової системи як інструмент підвищення фіскальної ефективності та зростання державних доходів.....	131
Розділ 7. Правове регулювання сфери фінансових послуг	149
Розділ 8. Актуальні питання валютного регулювання та відповідальності за порушення валютного законодавства в Україні.....	170
Розділ 9. Правове регулювання публічного фінансового контролю	199
Розділ 10. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання.....	233

У будь-якій галузі права й галузі законодавства основним джерелом є Конституція України, що вміщує принципові положення, які регулюють повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати в галузі фінансів.

Якщо уважно придивитися до конституційних норм, то людина, знайома з фінансовим законодавством, відразу зрозуміє, що будь-яка норма кращої в Європі Конституції України для своєї реалізації повинна мати фінансове забезпечення, яке може виділятися державою при наповненні доходів бюджету.

Л. К. Воронова

РОЗДІЛ 1

СТАН ТА ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ Й ФІНАНСОВОГО ПРАВА (КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ)

*(Касьяненко Любов Михайлівна, доктор юридичних наук, професор,
Державний податковий університет)*

ORCID 0000-0003-1742-7580

Вступ. Фінансове право як галузь юридичної науки та правової системи має ряд концептуальних аспектів, що визначають його сутність, функції та роль у регулюванні фінансових відносин у державі. Концептуальний аспект фінансового права полягає в його публічно-правовій природі, спрямованості на регулювання відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування. Це охоплює встановлення правових норм, які забезпечують ефективне функціонування фінансової системи, контроль за дотриманням фінансової дисципліни та забезпечення фінансової безпеки держави загалом, що є важливим інструментом стабільності та розвитку країни.

Фінансове право пройшло складний шлях розвитку та становлення, еволюціонуючи від регулювання окремих фінансових питань до формування складної системи правових норм, що регулюють сучасні фінансові відносини. Варто зазначити, що на теоретичні дослідження публічної фінансової діяльності мали певний вплив зміни в економічних умовах, суспільні потреби та наукові підходи. Українські науковці активно досліджують публічну фінансову діяльність, аналізуючи її теоретичні та практичні аспекти, акцентуючи увагу на аналізі динаміки та сучасного стану розвитку публічних фінансів, їх функцій і структури. Вчені аналізують еволюцію підходів до визначення публічних фінансів, відмінності між публічними та приватними фінансами, а також вплив сучасних умов на трансформацію цих понять. Зокрема, розглядаються питання ефективності використання бюджетних коштів, проблеми бюджетного дефіциту та боргового навантаження. Отже, теоретичні дослідження публічної фінансової діяльності постійно розвиваються, адаптуючись до нових викликів і потреб

суспільства, що сприяє вдосконаленню фінансової системи та підвищенню ефективності управління публічними ресурсами, її ролі в забезпеченні функцій держави та задоволенні публічного інтересу.

Формування базисних засад фінансового права. Фінансове право як самостійна галузь юридичної науки пройшло тривалий шлях розвитку, відображаючи зміни в економічних і суспільно-політичних відносинах. Перші уявлення про фінансове право виникли ще в античні часи, коли суспільства почали формувати системи оподаткування й управління державними коштами. Фінансові відносини існували в стародавніх цивілізаціях (наприклад, Єгипті, Вавилоні, Римі). Податки та збори стягувалися для утримання армії, будівництва інфраструктури, фінансування державного апарату. Варто згадати, що римське право започаткувало юридичні механізми регулювання податків і державних витрат. Пізніше в XIV–XVII століттях у європейських країнах з’являються податкові системи, регульовані законодавством, почали формуватися перша фінансова документація та поняття бюджетного обліку. У XVIII–XIX століттях починає формуватися система державних фінансів, бюджету, кредитів, з’являються перші фінансово-правові акти, наприклад у Франції, Німеччині, Великій Британії. Однак, як окрема наука, фінансове право не існувало, а фінансові питання розглядалися в контексті загальних правових норм. У XIX столітті фінансове право починає виокремлюватися як самостійна наука. І у цей період формуються перші наукові підходи до розуміння фінансової діяльності держави та її правового регулювання. Відбувається систематизація фінансово-правових знань, а також формування основних інститутів фінансового права. В університетах почали запроваджувати викладання курсу фінансового права.

В Україні формування інститутів фінансового права відбувалося паралельно зі становленням державності. Історія їхнього виникнення сягає часів Київської Русі, коли з’явилися перші форми оподаткування та управління державними фінансами. Наукова праця В. Хохуляка «Наука фінансового права: проблеми становлення та розвитку» (2014 р.) присвячена аналізу процесу становлення науки фінансового права, її предмета, структури та методології досліджень. У роботі підкреслюється важливість визначення предмета, структури та методології фінансово-правової науки, а також обговорюються можливі способи її подальшого розвитку [69].

З незалежністю України з 1991 року починає формуватися Фінансове право України через потребу держави в правовому регулюванні фінансів. 1996 року ухвалено Конституцію України [24], яка заклала основи фінансової системи держави. Відбулося ухвалення законів, що регулюють фінансову діяльність держави: Бюджетний кодекс України [7] встановив сучасну модель бюджетного регулювання, Податковий кодекс України [47] сформував систему оподаткування та адміністрування податків. Впроваджено валютне регулювання, банківське право, механізми міжнародного фінансового співробітництва та ін.

Дослідженнями, у яких розглядалися загальні питання теорії фінансового права, система фінансового права, юридична природа його структурних елементів, є: П. Пацурківського «Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології» [44] та «Проблеми теорії фінансового права» [45], В. Вишновецького «Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки» [8], А. Ковальчука «Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку» [21] та «Фінансове право України в ринкових умовах: проблеми формування, розвитку, застосування» [22], О. Дмитрик «Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку» [15], О. Лукашева «Теоретичні проблеми системи фінансового права» [30], М. Перепелиця «Поняття та види суб'єктів фінансового права» [46], С. Ніщимної «Принципи публічної фінансової діяльності в Україні» [40], А. Нестеренко «Фінансова система України: проблеми теорії» [36], М. Дамірчиєва «Правова природа фінансової діяльності» [13], Д. Білінського «Правова природа публічної фінансової системи України» [5], С. Очуренко «Місце фінансового права в системі права України: проблеми теорії і практики» [43], А. Коваленко «Актуальні проблеми функцій і завдань фінансового права» [19] та ін.

А також дослідженням фінансово-правових питань також присвятили свої праці Ю. Аністратенко, Н. Атаманчук, В. Білоус, М. Бліхар, І. Бондаренко, О. Бригінець, Л. Ваолевська, Л. Воронова, А. Гарбінська-Руденко, Р. Гаврилюк, Д. Гетманцев, О. Гетьманець, М. Глух, Е. Дмитренко, І. Заверуха, А. Іванський, М. Кармаліта, Л. Касьяненко, Д. Кобильник, Н. Ковалко, П. Коломієць, І. Криницький, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Макух, Т. Мацелик, О. Мельник, А. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, З. Перощук,

О. Мащенко, Н. Пришва, Ю. Ровинський, В. Рядінська, О. Солдатенко, Г. Стрияшко, В. Хохуляк, В. Чайка, В. Чернадчук, Н. Якимчук, Т. Ямненко та ін.

Сьогодні фінансове право є розвиненою галуззю юридичної науки, яка досліджує правові аспекти фінансової діяльності держави, охоплюючи бюджетне право, податкове право, банківське право та інші інститути. Сучасний етап характеризується переосмисленням ролі держави у фінансовій сфері, дослідженням питань публічних фінансів, фінансового контролю та нагляду, а також адаптацією фінансово-правових норм до умов ринкової економіки, впроваджується міжнародна співпраця у сфері фінансів. Його розвиток триває з урахуванням глобальних викликів, економічних реформ і цифровізації. Сучасні дослідження спрямовані на вдосконалення фінансового законодавства та адаптацію його до європейських стандартів, інтеграцію національної фінансово-правової системи в міжнародний правовий простір. Удосконалення фінансово-правових норм є ключовим механізмом забезпечення ефективності економіки, соціального добробуту та правової стабільності держави.

Варто підтримати думку Т. Латковської, що «в умовах розвитку української держави суттєвих змін зазнає галузь фінансового права, розвиток науки фінансового права набирає обертів. Саме на цій галузі права яскраво відобразилися зміни, що відбувалися й продовжують відбуватися у країні. Сучасне життя ставить перед вітчизняною наукою фінансового права складні виклики та завдання, конструктивне і своєчасне розв'язання яких є запорукою існування та дієвості України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави» [28, с. 9].

На думку Д. Білінського, публічний фінансовий інтерес є засадою визначення змісту публічної фінансової системи. Він розглядає публічний фінансовий інтерес як засіб соціального регулювання, який набуває правових особливостей і гарантує можливість використання правових засобів і наслідків. Автор вважає, що збалансована система публічних фінансових інтересів має гарантувати цілісний, комплексний розвиток усього суспільства, фінансово гарантовано можливість задоволення потреб усіх членів суспільства [5, с. 46]. Д. Гетманцев підкреслює, що нині виникла потреба в зміні акцентів щодо визначення публічного інтересу як у діяльності держави загалом, так і в

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)

публічній фінансовій діяльності зокрема. Фінансово-правове регулювання має здійснюватися не тільки з метою виконання публічних завдань у сфері фінансової діяльності (незалежно від того, який із методів цієї діяльності беруть до уваги – мобілізація, розподіл, перерозподіл чи витрачання коштів), але і з метою належного забезпечення рівня фінансування публічних послуг, які мають надаватися відповідно до встановлених завдань [12, с. 152].

Регулювання фінансовими ресурсами держави й органів місцевого самоврядування є основним напрямом діяльності будь-якої держави в будь-який історичний період. Адже держава завжди потребує безперервного фінансового забезпечення для забезпечення публічного інтересу. Дійсно, фінансове право спрямоване на забезпечення публічного інтересу, тобто ефективне використання бюджетних коштів для виконання соціальних та економічних функцій держави. Формування бюджету на основі суспільних потреб означає, що держава має спрямовувати фінансові ресурси на ключові сфери, які впливають на добробут населення, як-от освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, інфраструктура, безпека тощо. Держава повинна здійснювати справедливий розподіл ресурсів, економічний розвиток і соціальний добробут. Це досягається через програмно-цільовий метод, прозорість, децентралізацію, громадський і фінансовий контроль. Такий підхід відповідає європейським стандартам і сприяє підвищенню довіри громадян до державних фінансів.

Безперечно, в регулюванні фінансової сфери держава відіграє ключову роль, забезпечуючи стабільність економіки та захист публічних інтересів, що проявляється в забезпеченні суспільних потреб через державне фінансування. Адже саме держава визначає джерела формування доходів і напрями витрачання коштів, встановлює обов'язкові для всіх суб'єктів правила щодо сплати податків і зборів, забезпечуючи фінансування публічних послуг і виконання соціальних зобов'язань. Фінансування системи соціального захисту населення здійснюється за рахунок публічних фінансів, що підкреслює публічно-правовий характер цих відносин. Формування, затвердження та виконання державного й місцевих бюджетів здійснюється на основі законодавчих актів, що визначають порядок мобілізації та використання публічних фінансових ресурсів. Держава встановлює правила функціонування банків та інших фінансових інститутів, забезпечуючи стабільність фінансової системи; визначає порядок переміщення товарів

через митний кордон, встановлюючи мита та інші платежі, що забезпечують наповнення бюджету. Норми фінансового права є обов'язковими для виконання. Держава через уповноважені органи здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, забезпечуючи дотримання фінансової дисципліни. За порушення фінансового законодавства держава передбачає застосування санкцій, що мають на меті забезпечити дотримання встановлених правил, а їхнє порушення зумовлює юридичну відповідальність. Основні прояви цієї ролі відображаються в тому, що держава визначає законодавчі межі для функціонування фінансових ринків, встановлюючи вимоги до діяльності фінансових установ і забезпечуючи їхнє дотримання. Фінансові відносини виникають за участю органів державної влади та місцевого самоврядування. Держава здійснює збір податків, формує бюджет, контролює фінансові ресурси. Ці відносини мають владно-майновий характер, де держава виступає як носій владних повноважень, встановлюючи обов'язкові правила поведінки для інших суб'єктів. Варто згадати й те, що виключне право на випуск національної валюти належить державі, що підкреслює її суверенітет у фінансовій сфері. Держава встановлює порядок залучення, обслуговування та погашення державного боргу, визначаючи умови та межі запозичень.

Потрібно зазначити, що в сучасний період розвитку права й держави цифровізація стає значущим чинником економічного, правового, соціального та політичного життя. Використання цифрових технологій у сфері фінансової діяльності держави має бути спрямовано на підвищення ефективності й прозорості операцій з публічними фінансами та надання державою послуг.

Українське фінансове право активно адаптується до міжнародних норм, зокрема до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС), Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) та Світового банку. Маємо визнати, що для активнішої інтеграції потрібно приведення національного законодавства відповідно до *acquis communautaire* ЄС, що сприятиме економічному розвитку та підвищенню добробуту громадян. Це охоплює аналіз чинних нормативно-правових актів, підготовку пропозицій щодо їхніх змін або прийняття нових, а також оцінку наслідків таких змін.

Посилення взаємодії між українськими регуляторами фінансового сектору та міжнародними організаціями має сприяти впровадженню передових практик і стандартів, що підвищуватиме ефективність

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)

фінансового регулювання. Співпраця України з МВФ набуває особливого значення, адже кредитування країни під час воєнного стану є винятковим випадком. Участь у програмах МВФ України, як-от Механізм розширеного фінансування (EFF), допомагає підтримувати економічну та фінансову стабільність, а також сприяє впровадженню реформ, потрібних для відновлення та інтеграції до ЄС. Залучення експертної підтримки та фінансування від Світового банку сприяє реалізації структурних реформ, спрямованих на зміцнення фінансової системи та підвищення її стійкості.

Прийняття стратегічних документів, як-от Національна стратегія доходів до 2030 року [55], яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р. та є дорожньою картою реформування податкової й митної систем, а також удосконалення процедур податкового й митного адміністрування, що потрібно для забезпечення потенціалу задоволення фіскальних потреб у середньостроковій перспективі. Вона також підтримує економічне зростання через зменшення нерівності та неефективності в політиці й адмініструванні доходів, має сприяти посиленню фіскальної спроможності та адаптації податкового й митного законодавства до стандартів ЄС, створюючи стимули для економічного зростання. Тобто є потреба в активнішій адаптації українського фінансового права до міжнародних норм, забезпечуючи інтеграцію України до глобальної економічної спільноти.

Формування базисних засад фінансового права ґрунтується на комплексному аналізі теоретичних і практичних аспектів, що визначають його предмет, структуру та методологію. Варто погодитись із думкою, що, «аналізуючи зміст системи фінансового права, потрібно враховувати особливість співвідношення системи фінансового права й системи фінансового законодавства. Система фінансового права відрізняється чіткою визначеністю і цілісністю. Вона є цілісним однорідним утворенням, що об'єднує єдині фінансово-правові норми, які забезпечують вплив на регульовані відносини єдиним імперативним методом. Структурні елементи системи фінансового права характеризуються публічною природою, а відповідне регулювання визначається єдиною системою способів впливу» [72, с. 17].

На думку науковців, «предмет фінансового права характеризується певними галузевими особливостями: 1) відносини, які є предметом фінансово-правового регулювання, складаються у сфері публічної

фінансової діяльності; 2) об'єктом регулювання є відносини між учасниками з приводу грошових коштів держави й адміністративно-територіальних утворень; 3) виражає динамічний характер і визначається рухом публічних грошових фондів; 4) ґрунтується на винятковій ролі держави. Вельми показовим є порівняння предмета фінансово-правового регулювання з регулюванням відносин, що здійснюються на межі з іншими галузями. Як галузі, які на перший погляд конкурують зі сферою фінансово-правового регулювання, досить часто називають цивільне й адміністративне право. В узагальненому вигляді цивільно-правове регулювання націлене на впорядкування насамперед майнових відносин і розглядає фінансово-правові відносини через призму майнових. Трапляються спроби поставити між ними знак рівності. Адміністративно-правові відносини – владні відносини, що забезпечують управління певною сферою суспільних відносин на основі влади та підпорядкування. Владне управління рухом публічних фінансів дає змогу іноді висловлюватися в контексті галузевої єдності предмета адміністративного та фінансового права» [72, с. 10].

Отже, публічно-правова природа фінансового права проявляється у владно-майновому характері фінансових відносин, імперативності норм і спрямованості на задоволення публічного інтересу.

О. Лукашев, досліджуючи систему фінансового права, вказує, що одним із найбільш поширених підходів до побудови системи фінансового права є обґрунтування її детермінації структурою публічної фінансової системи [30, с. 98]. На його думку, публічно-правова природа фінансів визначає публічно-правовий характер фінансових відносин, які є предметом фінансового права. Зазвичай публічно-правова природа фінансового права проявляється в регулюванні відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням публічних фінансів, а також здійсненням фінансового контролю.

Зміст фінансових правовідносин як способу реалізації норм фінансового права в реалії фінансової діяльності виражається в таких трьох функціях: 1) фінансове правовідношення деталізує коло осіб, на яких поширює свою дію фінансово-правова норма, отже, у фінансовому правовідношенні беруть участь не абстрактні суб'єкти, а індивідуально визначені особи; 2) воно переводить абстрактні права й обов'язки в площину фінансово-правового статусу конкретних суб'єктів; 3) фінансове правовідношення створює конкретні ситуації для реалізації заходів державного примусу й реалізації фінансово-правових

санкцій у разі невиконання або неналежного виконання суб'єктами своїх обов'язків [68, с. 97].

На думку А. Коваленка, функціональна характеристика фінансового права як галузі права має домінантне значення для формування комплексного розуміння внутрішньої сутності цієї галузі та визначення меж її впливу на поведінку суб'єктів правових відносин як з погляду чинного законодавства, так і в частині побудови перспективної нормативно-функціональної моделі в сучасних умовах розбудови в Україні правової, демократичної, соціальної держави. На думку вченого, функції фінансового права відображають основні риси фінансового права (фінансово-правового регулювання), є зовнішнім проявом властивостей його норм, спрямовані на вирішення тих завдань, які стоять перед відповідними підгалузями та інститутами фінансового права [19, с. 79].

Отже, концептуальний аспект фінансового права полягає у встановленні правових механізмів, які забезпечують стабільність та ефективність фінансової системи держави, а також у створенні умов для реалізації фінансової політики, спрямованої на задоволення суспільних потреб і забезпечення економічного розвитку. Це проявляється тому, що йому властива імперативність норм, контроль з боку держави, забезпечення суспільного інтересу та юридична відповідальність за порушення фінансової дисципліни. І хоча вже є чимала кількість наукових праць, присвячених фінансово-правовій науці, водночас висновки дослідників щодо природи та змісту її категорійного апарату настільки неоднозначні, що виникає об'єктивно обумовлена потреба в систематизації різних поглядів на розуміння багатьох існуючих понять.

Трансформація наукових поглядів у формуванні понять «публічні фінанси», «публічна фінансова діяльність», «фінансова система». Історія виникнення та поширення терміна «фінанси» тісно пов'язана зі становленням і розвитком держави як суспільного інституту. Фінанси як предмет правового регулювання мають об'єктивні економічні відносини. І правове регулювання місцевих фінансів не може бути ефективним, якщо воно суперечить об'єктивним економічним законам.

Удосконалення фінансів привело до появи нового терміна «публічні фінанси», який наразі в науковій літературі набув значної популярності.

Поняття є первинним елементом системи науки фінансового права. Вони відображають усі аспекти фінансово-правових явищ і процесів, характеризують її у найбільшому ступені повноти, цілісності й адекватності. Варта уваги думка В. Хохуляка, що юридичні поняття відображають собою ідеї, думки, уявлення про право загалом, різні його аспекти, а також інші елементи правової дійсності. Причому вони покликані адекватно й точно відобразити та виразити тільки взяті в їхній єдності загальні та істотні ознаки правових явищ [70, с. 284].

«Публічні фінанси», «публічна фінансова діяльність», «фінансова система» є одними з базисних категорій фінансово-правової науки, через які дається визначення предмета фінансового права, розкривається його сутність та особливості, місце в системі права загалом, на їхній основі будуються інші фундаментальні категорії фінансово-правової науки. І хоча проблематику використання публічних фінансів, їхнього правового регулювання та управління досліджено в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, ці питання актуалізуються через потребу в подальшому реформуванні фінансової системи з урахуванням євроінтеграційних прагнень України після набуття 23 червня 2022 р. статусу кандидата в члени ЄС. Беззаперечно, соціально-економічний розвиток держави забезпечується публічними фінансами, від економічного та ефективного споживання яких залежить рівень добробуту як країни, так і громадян, що є умовою стабільного та сталого розвитку держави й територіальних громад. Публічні фінанси відіграють ключову роль у забезпеченні соціальної сфери економіки, оскільки вони сприяють фінансуванню та підтримці суспільно важливих послуг і програм. Через механізми публічних фінансів держава забезпечує фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших сфер, що безпосередньо впливають на якість життя громадян.

В українській правовій науці наукове тлумачення поняття «публічні фінанси» є досить дискусійним, хоча спроб досягти однієї думки щодо цього питання було достатньо. Варто зазначити, що поняття «публічні фінанси» зазнало значної трансформації в наукових колах упродовж історії, відображаючи зміни в економічних системах і ролі держави в управлінні фінансовими ресурсами. Л. Воронова неодноразово наголошувала, що «після появи держави виникають фінансові відносини, що формують грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій. Ці фонди мають назву публічних фінансів» [9, с. 10].

О. Орлюк зазначала, що предметом дослідження фінансового права є публічні фінанси держави та місцевих громад, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу, перерозподілу та витрачання публічних фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення, гідного рівня життєдіяльності, соціально-культурних потреб, тобто публічних потреб суспільства [42, с. 8, 24]. На думку інших, публічні фінанси є системою економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, що забезпечують загальнодержавні потреби та потреби місцевих громад [18]; «публічні фінанси є ключовим інструментом державного управління, визначаючи здатність держави забезпечувати соціальний розвиток та виконання потреб населення» [60, с. 123]. О. Музика-Стефанчук визначає публічні фінанси як економічні відносини, пов'язані з перерозподілом частини ВВП країни, з формуванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів для виконання функцій і завдань держави, АРК, органів місцевого самоврядування, утворених ними організацій, з метою досягнення публічного фінансового інтересу та забезпечення загальновизнаних суспільством потреб. Інколи публічні фінанси називають фінансами публічного сектору (державного сектору економіки та комунального сектору економіки) [35, с. 22].

А. Нечай публічні фінанси розглядає як суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу й виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування й фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів [30, с. 227–228].

Вчена зазначає, що публічні фінанси регулюються через встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [30, с. 61].

На думку О. Молдаван, публічні фінанси є системою економічних відносин між державою, юридичними та фізичними особами, а також між окремими державами, міжнародними фінансовими інституціями щодо акумуляції та використання грошових коштів [34, с. 12].

Зі свого боку С. Бардаш, Ю. Баранюк вважають, що публічні фінанси – це суспільно-економічні відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів грошових коштів, пов'язаних із задоволенням усіх видів публічного інтересу та регулюються через установлення імперативних приписів держави або органів місцевого самоврядування, які поширюються на учасників відносин у сфері господарювання всіх форм власності [2, с. 36].

Варта уваги думка С. Лучковської, що публічним фінансам притаманні такі ознаки: грошовий характер відносин; безповоротний характер платежів фізичними та юридичними особами до державних і місцевих централізованих фондів; переважно примусова форма грошових відносин із фізичними та юридичними особами з боку державних органів влади й органів місцевого самоврядування (органи влади у формі нормативно-правових актів встановлюють систему обов'язкових платежів та заходи впливу на суб'єктів відносин під час порушення встановленого порядку); відносини перерозподілу вже розподіленого сукупного суспільного продукту в його грошовій формі [33, с. 75].

Відсутня єдина думка серед науковців і щодо складових системи публічних фінансів. О. Длугопольський зазначає, що публічні фінанси є основою суспільного сектору та охоплюють доходи й видатки центрального та місцевих урядів, фондів обов'язкового соціального страхування, а також структурні взаємозв'язки між ними [16, с. 12].

А інші вважають, що важливими складовими системи публічних фінансів як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються, є бюджетна система, яка складається з бюджетів різних рівнів; державні цільові фонди; фінансові суб'єкти в державному секторі; державний і муніципальний борг; державні фінансові установи [71, с. 6].

Т. Куценко виокремлює два складники у структурі публічних фінансів з урахуванням нового бачення *new public finance*, що, на його думку, відповідає сучасній українській практиці: 1) центральні (урядові) фінанси та 2) муніципальні фінанси (місцеві або фінанси місцевого самоврядування) [27].

Заслуговує на увагу думка економістів В. Опаріна, В. Федосова, П. Юхименка, які запропонували розглядати структуру публічних фінансів у широкому та вузькому значеннях. Вони вважають, що якщо йдеться про широке розуміння, то до них відносять господарську

діяльність усіх видів публічних союзів: держави, ОМС, громадських організацій, творчих спілок тощо, а також міжнародних організацій. У вузькому розумінні до складу публічних відносять державні й місцеві фінанси, в організації яких, незважаючи на їх взаємопов'язаність, мають домінувати принципи автономності та незалежності. Врешті-решт, фінанси громадських організацій і об'єднань набагато ближчі саме до публічних фінансів, ніж фінансів суб'єктів господарювання. Вузьке розуміння публічних фінансів наразі є більш поширеним [41, с. 116–117].

В. Кравченко до публічних фінансів України відносить: державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки та збори, платежі до державних спеціальних цільових фондів, державні страхові фонди, страхові внески за державним страхуванням [25, с. 10].

Але слушними є аргументи І. Луніної, яка стверджує, що політичні партії – добровільні об'єднання громадян з певними спільними інтересами. Вони прагнуть до державної влади, але не мають стосунку до виконання функцій держави [32, с. 25].

С. Бардаш, Ю. Баранюк для цілей фінансового аудиту поділяють публічні фінанси на публічні державні (фонди коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні гарантії та місцеві гарантії, кошти Національного банку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані від їхньої господарської діяльності) та публічні приватні (фінанси малого бізнесу, корпоративні фінанси, фінанси банків, фінанси некомерційних організацій) фінанси [2, с. 36].

На нашу думку, відсутність єдиних підходів до класифікації публічних фінансів зумовила застосування науковцями власних концепцій поділу. Еволюція наукових поглядів на публічні фінанси відображає перехід від вузького розуміння фінансів як інструменту державного управління до більш широкого бачення їхньої ролі в економічному та соціальному розвитку суспільства. Сьогодні публічні фінанси розглядаються як системи економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів держави й органів місцевого

самоврядування. Маємо визнати, що управління публічними фінансами під час воєнного стану потребує особливої уваги в напрямі раціонального й ефективного перерозподілу фінансових ресурсів на потреби війни та забезпечення в разі можливості дотримання належних соціальних стандартів життя населення. Цей підхід підкреслює роль публічних фінансів у забезпеченні національної безпеки держави, стабільного економічного та соціально-політичного її розвитку.

Відсутність чітко визначеного тлумачення в законодавстві України, а також розуміння поняття «публічні фінанси» серед учених, суперечливі підходи до самої сутності, структури, елементів, оцінювання й дієвості механізму управління ними спонукають до поглиблення наукових пошуків. І хоча в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів» наведено певний перелік елементів системи публічних фінансів [48], але цей Закон надає визначення поняття «публічні кошти», що є певною мірою нелогічним. Проте варто зазначити, що дефініція «публічні фінанси» в жодному нормативно-правовому акті України не закріплена. Виходимо з очевидної нетотожності категорій «публічні кошти» та «публічні фінанси», оскільки другий термін є ширшим, ніж перший.

Поділяємо думки дослідників, які вважають, що в Україні потрібно налагодити систему публічних фінансів, яка ефективно працюватиме та не матиме недоліків. Варто враховувати, що після початку воєнних дій Україна активно працює в напрямі залучення позик від міжнародних партнерів. Управлінню цими фінансами та їхньому правовому регулюванню також має бути приділена пильна увага держави.

Щодо публічної фінансової діяльності, то еволюція теоретичних досліджень відображає глибокі зміни в розумінні ролі держави у фінансових процесах і розвитку суспільства, поступовий перехід від простих моделей управління державними фінансами до складних систем, які враховують взаємозв'язок між економічними, соціальними та політичними чинниками. І якщо на ранніх етапах розвитку державності фінансова діяльність зводилася до збору податків і забезпечення базових потреб держави, як-от оборона та управління, то у XX столітті роль держави в економіці значно зросла. Держава бере на себе функції регулювання економічних процесів, забезпечення соціального захисту та стимулювання економічного зростання. Це призводить до розвитку нових теоретичних підходів, які враховують складність і багатогранність публічної фінансової діяльності.

Як вважає М. Кучерявенко, фінансова діяльність держави характеризується багатосторонністю, яка відображає два важливих аспекти. З одного боку, вона характеризується внутрішньою складністю, взаємодією традиційних елементів, що вже пізнані, проаналізовані та відбиваються раціонально функціонувальну фінансову систему держави. Ця частина фінансової діяльності держави знайшла адекватне відображення в правовому регулюванні. З іншого боку, об'єктивна реальність постійно корегує, змінює, перетворює фінансову систему загалом й окремі її форми. З'являються нові утворення, відносини, що не вкладалися раніше в традиційні уявлення і нині не вкладаються в чинні правові режими [26, с. 137].

На його думку, фінансова діяльність держави – це здійснення нею функцій із планомірного утворення, розподілу й використання фінансових ресурсів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності та безпеки держави [73, с. 44].

Л. Воронова зазначала, що фінансова діяльність держави – це діяльність із формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, соціально-економічних завдань, управління, обороноздатності, діяльності державних органів [9, с. 34].

Є свідчення, що фінансова діяльність держави – це заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими й децентралізованими фондами коштів, потрібними для здійснення завдань і функцій, які поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [74, с. 20].

Варто підтримати думку О. Музика-Стефанчук, Н. Якимчук, що зазвичай предмет фінансового права визначається як суспільні відносини у сфері публічної фінансової діяльності. Водночас таке тлумачення фінансового права є усіченим і дещо архаїчним. Нині суспільні відносини, які становлять предмет фінансового права, є досить різноманітними. Вони пов'язані, зокрема, із: акумулюванням, розподілом і використанням коштів публічних грошових фондів; контролем за рухом коштів публічних фондів, виконанням обов'язків і зобов'язань у сфері публічних фінансів; державним контролем за приватними фінансами; притягненням до фінансової відповідальності; обов'язковим

аудитом; емісією грошей; здійсненням державних і місцевих запозичень; бюджетуванням в органах публічної влади; бюджетним процесом; міжбюджетними відносинами; фінансуванням публічних видатків; фінансуванням забезпечення публічних, загальносуспільних потреб за рахунок небюджетних коштів; гарантуванням вкладів фізичних осіб; публічними закупівлями; публічно-приватним партнерством; наданням державної допомоги за рахунок публічних коштів; фінансовими інструментами; фінансовими технологіями; міжнародними фінансами; протидією фінансуванню тероризму; боротьбою із фінансовим шахрайством, зловживаннями у фінансовій сфері, відмиванням коштів тощо [35, с. 32].

Сьогодні публічна фінансова діяльність охоплює широкий спектр завдань, включно із управлінням державним боргом, забезпеченням макроекономічної стабільності та реагуванням на глобальні виклики, як-от фінансові кризи та пандемії. Сучасні дослідження зосереджені на пошуку оптимальних моделей взаємодії між державою та ринком, забезпеченні прозорості й ефективності використання публічних фінансів. Цілі й завдання сучасного етапу розвитку України потребують активних регулятивних дій з боку держави, тобто вдосконалення напрямів, форм, методів і механізмів економічної діяльності, важливим складником якої є публічна фінансова діяльність.

Розвиток української держави, виконання поставлених перед нею економічних і соціальних завдань вимагають наявності достатніх фінансових ресурсів та чіткого механізму їхнього правового регулювання. Адже життєдіяльність будь-якої держави, виконання її функцій і завдань завжди пов'язані з використанням фінансових ресурсів. Тому зміцнення української держави на власному шляху її розвитку нерозривно пов'язується з їхнім ефективним використанням та створенням належного правового регулювання цього процесу.

Незважаючи на вагомі наукові здобутки, позитивно оцінюючи результати попередників, варто визнати, що й досі в Україні існують розбіжності й остаточно не ідентифіковано терміни «публічні фінанси», «публічна фінансова діяльність», зокрема, щодо їх генезису, складу, структури та загалом урегулювання понятійного апарату. Отримання статусу кандидата в члени ЄС відкриває нові можливості для України й покладає певні зобов'язання щодо приведення вітчизняної фінансової термінології до європейських стандартів і загально-визнаної міжнародної практики. Отже, варто визначитись щодо складу

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)

публічних фінансів, які повинні перебувати в системі управління фінансовими ресурсами країни. Адже відбудова держави після війни потребуватиме посилення уваги з боку громадськості щодо акумулювання, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках і заходах соціально-економічного розвитку.

Поважаючи думки всіх попередників у дослідженні цього питання і враховуючи об'єктивний процес розвитку права, диференціацію та інтеграцію нормативного регулювання, беручи до уваги особливу специфіку, властиву фінансовим правовідносинам, хотілося б висловити думку про доцільність чіткого визначення, що таке публічні фінанси, публічна фінансова діяльність, загальні принципи регулювання публічних фінансів, принципи та порядок виконання закону про державний і місцевий бюджет, порядок випуску цінних паперів і залучення кредитів, правове регулювання позикових потреб державного бюджету та ін. Саме це допомогло б вивести нашу країну на новий щабель розвитку, підвищити рівень життя громадян, досягнути бажаних цілей суспільного добробуту, а також відновити державну економіку та зробити її конкурентоспроможною щодо більш розвинених країн, оскільки поступ держави нині неможливий без успішної дії системи публічних фінансів.

Публічні фінанси як складова фінансової системи є фінансовим ресурсом і формують фінансовий потенціал соціально-економічної системи.

Фінансова система будь-якої держави є одним із якісних показників її розвитку загалом. Зрозуміло, що категорія системи є комплексним науковим поняттям, яке спочатку набувало визначеності у філософських дослідженнях. Варто згадати, що в стародавній Греції філософи Арістотель і Платон приділяли значну увагу розробці ідеї системності. Продовженням цих досліджень були праці німецьких філософів Спінози, Лейбніца, Канта і Гегеля [63, с. 7].

Маємо визнати, що й категорія «фінансова система» також є найбільш вагомою категорією фінансового права. Фінансова система є основою економіки країни, визначаючи порядок формування та використання фінансових ресурсів на всіх рівнях, забезпечуючи стабільність, розподіл ресурсів та економічне зростання.

У Словнику фінансово-правових термінів зазначено, що під фінансовою системою варто розуміти сукупність різних сфер фінансових інститутів, які забезпечують процес утворення й використання

коштів відповідних централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою здійснення фінансової діяльності держави. Фінансова система – це сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які за рахунок здійснення своїх повноважень реалізують фінансову політику держави [64, с. 500]. Схоже визначення подається і в Сучасній правовій енциклопедії [66, с. 338–339].

У фінансово-економічному словнику фінансова система визначається як сукупність урегульованих фінансово-правовими нормами окремих ланок фінансових відносин і фінансових установ, за допомогою яких держава формує, розподіляє, використовує централізовані та децентралізовані грошові фонди коштів. Фінансову систему України становлять: загальнодержавні централізовані фонди (державний бюджет); фінанси підприємницьких структур; централізовані фонди цільового призначення; державний кредит; резервні та страхові фонди; фінансовий ринок [17, с. 847–848].

Варто зазначити, що складність категорії «публічні фінанси» впливає на існування різних підходів серед науковців до визначення категорії «фінансова система», її сутності. Як вважають деякі вчених, фінансова система України – це сукупність фінансових ланок (інститутів), об'єднаних за ознакою спільності форм і методів організації, розподілу і використання фондів коштів та за ознакою їх правового регулювання [74, с. 21].

Інші вчені визначають фінансову систему як сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, що мають особливості в мобілізації та використанні фінансових ресурсів, відповідний апарат управління й правове забезпечення [59, с. 21]; як сукупність фондів фінансових ресурсів та взаємозв'язок між ними утворює фінансову систему країни» [23, с. 38]; як систему форм і методів утворення, розподілу та використання фондів фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні держави, нефінансового сектору економіки, фінансових інститутів, домогосподарств для фінансового забезпечення соціальних та економічних потреб суспільства загалом, господарських структур, окремих громадян [67, с. 127–128].

А. Нестеренко, розглядаючи категорію «фінансова система» щодо її сутності та структури, акцентує увагу на трьох аспектах: економічному, матеріальному та правовому, залежно від яких зміст категорії змінюється. Так у матеріальному аспекті вона становить сукупність

складових фінансової системи, що мають форми фондів, які формуються, розподіляються та використовуються щодо публічного інтересу. Економічний аспект категорії «фінансова система» передбачає її розуміння як сукупності складових у формі фінансових відносин, що розвиваються у зв'язку із функціонуванням фінансової системи. Із правового погляду, науковець пропонує розглядати «фінансову систему» як сукупність методів, установлених нормативно-правовими актами, що мають форму нормативних вимог до режиму функціонування фінансової системи (фінансове законодавство, фінансова політика в її правових формах, функції та методи діяльності, що реалізуються конкретними вповноваженими суб'єктами) [37, с. 64–65].

На її думку, фінансова система є сукупністю «фінансових операцій, які проводяться суб'єктами фінансової діяльності з використанням певного фінансово-кредитного механізму» [38, с. 15].

О. Орлюк у своїх наукових доробках пропонує три основні підходи для визначення дефініції поняття «фінансова система»: фондова концепція; інституційна та посуб'єктна [42, с. 28].

Ю. Коваленко, проаналізувавши більшість підходів науковців до розуміння сутності фінансової системи, узагальнила їх та запропонувала розглядати фінансову систему в більш вузькому значенні за: організаційним (інституційним) наповненням (як сукупність взаємопов'язаних складових елементів, які мають достатньо значні відмінності в організації); організаційною ознакою (як сукупність фінансових органів і фінансових інституцій, що забезпечують організацію та здійснення фінансової діяльності різних інституцій); прагматичним аспектом (як сукупність фінансових органів і фінансових інституцій, що забезпечують функціонування окремих складових фінансів); інституційною ознакою (як мережу фінансових установ, які діють за допомогою різноманітних фінансових операцій, займаються переведенням грошей з одного пункту в інший, а також надають позики та кредити); організаційно-інституційною структурою (як сукупність фінансових органів та інституцій, які здійснюють управління грошовими потоками та фондами грошових коштів, банківські та небанківські установи, фондові та валютні біржі, страхові компанії, інвестиційні фонди тощо). На думку вченої, з метою певної уніфікації всіх підходів щодо структури фінансової системи потрібно також чітко виокремлювати організаційно-адміністративний аспект, відповідно до якого фінансова система охоплює органи управління й контролю. А також

організаційно-інституційний підхід, включно із сукупностями фінансових інститутів, який є найпоширенішим і переважає в західних джерелах [20, с. 77–78].

Західноєвропейські науковці визначають фінансову систему, відображаючи різноманітні підходи до її розуміння, наприклад, S. Gurusamy тлумачить фінансову систему як систему, що спрямована на створення й забезпечення регулярного, гладкого, ефективного економічного зв'язку між вкладниками. Автор вважає, що характерними ознаками фінансової системи є те, що вона забезпечує ідеальний зв'язок між вкладниками та інвесторами, стимулює як заощадження, так і інвестиції; сприяє розширенню фінансових ринків через простір і час; сприяє ефективному розподілу фінансових ресурсів для соціально важомих та економічно продуктивних цілей; впливає на якість і темпи економічного розвитку [75, с. 2].

G. Schinasi визначає фінансову систему відповідно до інституційного підходу, сукупність засобів – фінансових інститутів і ринків, які є результатом еволюції соціальних замовлень, за допомогою яких здійснюються та впроваджуються фінансові рішення [76, с. 40], а P. Rose, D. Fraiser розглядають фінансову систему досить широко, відносячи до неї мережу фінансових ринків, фінансові інституції, бізнесові структури, фінанси домогосподарств та уряду [77, с. 6].

R. Schmidt, M. Tyrell розуміння фінансової системи зводять до специфіки окремих складових: структурно-інституціональних аспектів фінансової системи, та зосереджуються на визначенні особливостей природи й змісту її функцій [78, с. 5–12].

На думку Г. Габбарда, фінансова система зводить разом заощадників та позичальників і надає послуги зі зменшення ризиків, забезпечення ліквідності й інформаційні послуги з фінансових ринків та фінансових інститутів [10, с. 35].

R. La Porta, F. Lopez-de Silanes, A. Shleifer, R. Vishny проаналізували 49 країн щодо взаємозалежності фінансового права та моделі фінансової системи й визначили, що остання формується залежно від рівня захисту прав власників, інвесторів і кредиторів [79, с. 1113–1155].

Маємо констатувати про відсутність узагальнених підходів до розуміння природи, змісту та сутності фінансової системи. Але переконані, що фінансова система охоплює сукупність фінансових відносин та інститутів, що забезпечують акумуляцію, розподіл і використання фінансових ресурсів держави.

Однією із суттєвих прогалин сучасного фінансового законодавства є відсутність законодавчого закріплення поняття «фінансова система». Хоча термін «фінансова система» використовується в ряді нормативно-правових актів України, що регулюють фінансові відносини. Так, наприклад, у Законі України «Про Національний банк України» в статті 1 визначено, що «фінансова стабільність – стан фінансової системи, в якому вона здатна належним чином забезпечити можливість ефективно виконувати свої ключові функції, такі як фінансове посередництво та забезпечення здійснення платежів, і таким чином сприяти стійкому економічному зростанню, а також протистояти негативному впливу кризових явищ на економіку»; у статті 7 п. 31 – «Національний банк здійснює аналіз стану фінансової системи щодо фінансової стабільності»; у статті 7¹ особливостями забезпечення стабільності банківської системи є те, що «Національний банк за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, виникнення обставин, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи України, має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку, зокрема особливості підтримання ліквідності банків, застосування пруденційних нормативів, запроваджувати обмеження на діяльність банків, у тому числі обмежувати або забороняти видачу коштів з поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій з вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей. Наявність ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни, підтверджується відповідним рішенням Ради з фінансової стабільності, повноваження якої визначаються указом Президента України»; у статті 9 п. 21 – «Рада Національного банку підтверджує наявність або відсутність ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, погіршення стану платіжного балансу України, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави, для цілей запровадження та/або подовження строку дії та/або дострокового припинення дії заходів захисту відповідно до статті 12 Закону України «Про валюту і валютні операції»; у статті 55¹ –

«Головна мета державного регулювання та нагляду на ринках небанківських фінансових послуг, що здійснюються Національним банком, – безпека та фінансова стабільність фінансової системи, захист інтересів вкладників і кредиторів та інших споживачів небанківських фінансових послуг та запобігання кризовим явищам»; у статті 68 – «не підлягає оприлюдненню, відповідно до цієї статті, інформація про: застосовані заходи впливу, якщо таке оприлюднення може мати негативний вплив, завдати шкоди та/або загрожувати стабільності банківської та/або фінансової системи або може мати вплив на досудове розслідування та/або судове провадження (крім узагальненої за такими банками, філіями іноземних банків, небанківськими фінансовими установами, іншими особами, державне регулювання та нагляд у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, за якими здійснює Національний банк, інформації без зазначення їх назв)» [52].

У Законі України «Про валюту і валютні операції»: в статті 2 – «свобода здійснення валютних операцій, що передбачає: запровадження обмежень і заходів захисту виключно з підстав та у порядку, визначених законом, з метою забезпечення стабільності фінансової системи і рівноваги платіжного балансу України»; у статті 12 – «Національний банк України за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, погіршення стану платіжного балансу України, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави, має право запровадити такі заходи захисту» [49].

У Законі України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» в статті 21 п. 8 зазначено про забезпечення фінансової стабільності та недопущення накопичення системного ризику у фінансовій системі; статті 24 п. 7 наголошено про здійснення контролю та забезпечення дотримання об'єктом нагляду вимог законодавства України з метою забезпечення стійкості окремого надавача фінансових послуг і стабільності фінансової системи загалом; у статті 24 – щодо стабільності фінансової системи; у статті 48 п. 4 визначено, що Регулятор адекватно вчиненому порушенню та/або рівню загрози, що становить небезпеку стабільності фінансової системи, застосовує один чи декілька заходів впливу [56].

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)

В Указі Президента України від 24 березня 2015 р. № 170/2015, яким затверджено Положення про Раду з фінансової стабільності, зазначено, що цей міжвідомчий орган створюється з метою забезпечення своєчасного виявлення й мінімізації ризиків, що загрожують стабільності банківської та фінансової системи держави [53].

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р, спрямована на створення сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами. Її метою є збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. І, зокрема, йдеться про підвищення рівня професійної компетентності працівників фінансової системи [65].

Хоча й раніше, наприклад у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 15.09.2002 «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері», зазначалося, що стан національної безпеки у фінансовій сфері залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася в державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави. Національна безпека у фінансовій сфері охоплює питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом і боргом корпоративного сектору, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку й небанківського фінансового сектору. Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. [54]. Отже, уряд у запропонованій Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері ідентифікує сфери фінансової безпеки з огляду на зміст складників фінансової системи.

Неодноразово були наміри закріпити на законодавчому рівні визначення поняття фінансової системи держави. Варто згадати внесений до Верховної Ради України проєкт Закону України від 26.04.2011

№ 8442 «Про фінансову систему України в особливий період», у якому в ч. 1 ст. 1 пропонувалося визначення поняття фінансової системи України в особливий період як: «організаційно-правове об'єднання коштів бюджетної і банківської систем, небанківських фінансових установ, підприємств, установ та організацій усіх форм власності і громадян, що є об'єктом державного регулювання органами управління фінансами, яке провадиться з метою задоволення потреб держави у фінансових ресурсах в особливий період» [57]. На жаль, цей проєкт Закону так і не був ухвалений і нічого іншого не було запропоновано.

Варто підтримати думку О. Гетьманець, що фінансова система країни є об'єктивною основою діяльності суспільних інститутів, яка потребує захисту, забезпечення безпеки функціонування та діє виключно на підставі законодавства. Фінансова безпека – це узгодженість і збалансованість фінансової системи, здатність її протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам і забезпечувати в процесі функціонування захист національних фінансових інтересів на всіх рівнях господарювання. Надане визначення потребує законодавчого встановлення та відповідного правового забезпечення інститутів фінансової системи. Фінансова система України визначається станом правового забезпечення функціонування та розвитку її інститутів і організації фінансової діяльності з метою протистояння загрозам [11, с. 222].

Фінансова система України зазнала певного впливу у зв'язку з військовою агресією російської федерації, розпочатою 2014 року, а ще більше із запровадженням у державі воєнного стану 24 лютого 2022 року. Саме тому Рада національної безпеки і оборони України в своєму рішенні від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» у ч. 2 п. 5 зобов'язала Кабінет Міністрів України в місячний строк розробити та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо функціонування фінансової системи України в особливий період [58]. Але й досі це питання не вирішено, хоча воно не втратило своєї актуальності.

Варто зазначити, що деякі нормативно-правові акти були ухвалені, наприклад, 8 жовтня 2024 року № 3994-IX Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг» [50], рішенням Правління Національного банку України 14 червня 2024 року ухвалено постанову

«Про затвердження Положення про організацію забезпечення безперебійного функціонування в умовах особливого періоду банківської системи України, діяльності небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк України» [51].

Підтримуємо думку Т. Латковської, що питання фінансової системи завжди перебувають у полі зору наукових досліджень, отримуючи певне відображення в нормативно-правових актах і залишаючись одним із об'єктів правового регулювання. Причому в міру розвитку суспільства актуальність і, відповідно, всебічність їхньої правової регламентації поступово посилюються, широко розростаючись: з одного боку, збільшується кількість фінансових інститутів і відносин, що регламентуються правовими актами, а з іншого – помітно зростає деталізація такого регулювання. У рамках фінансової системи здійснюється різноманітна діяльність, регулювання основних напрямів якої виражається в загальних ознаках цінностей і цілей розвитку, установлення відповідних правил поведінки. А оскільки право слугує цементувальним засобом, то звідси й висока роль правового регулювання фінансової системи в суспільстві [29, с. 43]. Вона є складним, цілісним, структурним, динамічним, відкритим, гнучким та ефективно функціонувальним організмом, що взаємодіє із середовищем, будучи невід'ємною частиною соціально-економічної системи.

На наше глибоке переконання, в українському законодавстві має бути ухвалений закон, який визначатиме поняття «фінансова система», її складові, основні засади організації управління фінансами, джерела формування фінансових ресурсів, повноваження органів управління публічними фінансами, й повинен бути окремий розділ чи закон, присвячений функціонуванню фінансової системи в особливий період.

Як слушно зазначає Е. Дмитренко, важливим завданням правового забезпечення функціонування фінансової системи України у воєнний і повоєнний періоди є прийняття своєчасних та ефективних рішень, зокрема й законодавчих, для подолання викликів і загроз у цій сфері. Його реалізація сприятиме стабільності фінансової системи України, а отже, й забезпеченню належного фінансування сфери безпеки й оборони та відбудови України, захисту фінансових інтересів

держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб. Вирішення цього завдання має важливе практичне значення, відтак є перспективним напрямом подальших наукових досліджень [14, с. 147].

Безсумнівно, що фінансова система України виконує ключову роль у забезпеченні економічної стабільності та розвитку держави. Усі визначення підкреслюють різні аспекти фінансової системи, охоплюючи її структуру, функції та правове регулювання. Водночас вона потребує подальших реформ, спрямованих на покращення прозорості, ефективності управління та залучення інвестицій, особливо під час відбудови держави. Однозначно, фінансова система охоплює сукупність економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування для забезпечення публічних потреб. Вона складається з різних елементів, кожен з яких відіграє важливу роль у функціонуванні держави й суспільства.

Варто підтримати думку вчених, які вважають, що нині в Україні продовжується формування фінансової системи, яке було розпочато ще після проголошення незалежності. Цей процес є досить складним, тривалим і суперечливим. В Україні закладені підвалини фінансової системи ринкового типу. Водночас накопичилося й багато проблем, що стосуються як фінансової системи загалом, так і окремих її елементів зокрема. Перехід до ринкової економіки в Україні виявився досить складним для її фінансової системи. Існування дефіциту бюджету та державного боргу, високий рівень тіньової економіки, нестабільність національної валюти й банківського сектору, недостатня ефективність податкової політики та інше впливає на фінансову систему безпосередньо. Науковці наголошують, що в сучасних умовах існує об'єктивна потреба в ефективній реалізації програми фінансового оздоровлення держави, розробці стабілізаційних заходів щодо запобігання негативним наслідкам від фінансової кризи, що потребує ухвалення ряду відповідних законів, здійснення практичних заходів і розробки науково обґрунтованих критеріїв функціонування фінансової системи держави з метою мінімізації можливих збитків від подальших фінансових криз для вітчизняної економіки [61, с. 17–20]. Дійсно, фінансова система є складним механізмом. Ефективність її функціонування значно залежить від таких чинників: налагодженості фінансових відносин у суспільстві, які визначаються насамперед вибором ефективної для

конкретної країни фінансової моделі; дієвості фінансово-кредитного механізму; чіткості фінансового законодавства; організації управління фінансовою системою [62, с. 367].

На розвиток фінансової системи впливає безліч чинників, які потрібно враховувати. У цьому зв'язку варто налагоджувати й удосконалювати механізми реалізації фіскальної, грошової та кредитної політик з метою забезпечення належного функціонування вітчизняної фінансово-кредитної системи. Водночас стратегія й тактика реформування фінансової системи повинна полягати в поступовій реструктуризації, яка передбачатиме подальшу трансформацію фінансів [31, с. 8]. Варто зазначити, що держава повинна створювати таку парадигму фінансової системи, яка найбільше їй підходить і дає найкращий результат. Основне завдання в ринковій економіці: 1) створювати умови для функціонування ринкового механізму; 2) виправляти недоліки цього механізму через систему розподілів ресурсів і перерозподілу доходів. Мета функціонування фінансової системи: а) регулювати економічні процеси розвитку виробництва; б) розв'язувати соціальні проблеми; в) розв'язувати проблеми окремих регіонів; г) розвивати зовнішньоекономічні відносини [1, с. 10].

Останнім часом науковці виділяють публічну фінансову систему, яка є ключовою складовою фінансової системи України та володіє більше половини всіх фінансових ресурсів і містить різноманітні фінансові інститути, що реалізують функції держави.

На думку Д. Білінського, визначення природи фінансової системи передбачає з'ясування її як: 1) об'єкта економічних досліджень і предмет економічних наук; 2) об'єкта правового регулювання: а) приватну фінансову систему, яка поєднує фінанси фізичних та юридичних осіб, правове регулювання якої забезпечується насамперед приписами приватного права; б) публічну фінансову систему, яка є предметом публічного регулювання та виражає орієнтованість застосування фінансово-правових норм; 3) як системоутворюючу категорію. Ним надано авторське визначення публічної фінансової системи як сукупності форм і методів формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих публічних грошових фондів з метою виконання функцій і завдань держави та територіальних громад для забезпечення розширеного виробництва, задоволення соціальних та інших потреб суспільства, реалізації фінансово обґрунтованих

інтересів держави, територіальних громад і громадян [6, с. 5–6]. Такий підхід є цілком логічним, адже вже давно більшість учених визначають саме «публічні фінанси», «публічну фінансову діяльність». Публічна фінансова система має забезпечувати ефективне функціонування держави та задоволення суспільних потреб через організацію та управління фінансовими ресурсами.

Перспективи розвитку фінансового права. Розвиток фінансової системи України в умовах євроінтеграції є багатограним процесом, що охоплює адаптацію національного законодавства до європейських стандартів, реформування фінансових інститутів і впровадження сучасних практик управління. Узгодження фінансового законодавства України з нормами Європейського Союзу є важливим кроком на шляху до інтеграції в європейське співтовариство та забезпечення стабільності фінансової системи. Гармонізація фінансового законодавства України з нормами ЄС сприятиме зміцненню верховенства права, підвищенню прозорості й ефективності фінансової системи, а також створюватиме передумови для економічного зростання та інтеграції в європейський економічний простір. Якщо зазначати про конкретні напрями гармонізації, то це: адаптація законодавства у сфері надання фінансових послуг передбачає впровадження стандартів ЄС щодо розкриття інформації, запобігання зловживанням на ринку цінних паперів і забезпечення прозорості діяльності фінансових установ; гармонізація законодавства у сфері протидії легалізації доходів, отриманих незаконним способом, є актуальною для забезпечення фінансової безпеки та відповідності міжнародним стандартам; впровадження європейських стандартів корпоративного управління, що сприятиме підвищенню прозорості та ефективності діяльності компаній, є важливим для залучення інвестицій і розвитку економіки; узгодження податкових правил з нормами ЄС, що сприятиме створенню сприятливого бізнес-середовища та забезпеченню чесної конкуренції.

Національний банк України активно впроваджує європейські стандарти та практики, що сприяє ефективному регулюванню фінансових установ, удосконаленню наглядових підходів і підвищенню прозорості фінансового сектору. Ці заходи є фундаментом для стабільного функціонування українського фінансового ринку.

Важливим напрямом трансформації є модернізація структури та функцій фінансових установ. Це охоплює підвищення прозорості їхньої діяльності, зміцнення фінансової стійкості та впровадження

міжнародних стандартів управління. Адаптація до сучасних викликів вимагає оновлення регуляторної бази. Це передбачає розробку та впровадження нових механізмів нагляду й контролю, які відповідають міжнародним стандартам і забезпечують стабільність фінансової системи. Такі заходи сприятимуть підвищенню довіри до фінансової системи та її ефективності.

Нині Україна плідно співпрацює з міжнародними організаціями, розвиток яких мають вплив на формування світової фінансової системи. Серед основних міжнародних валютно-фінансових організацій можна виділити Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародний валютний фонд (МВФ), серед міжнародних економічних об'єднань – Світова організація торгівлі (СОТ), Велика сімка (G7) та ін.

В епоху становлення цифрової економіки відбуваються значні інституційні трансформації фінансової системи України. З розвитком цифрових технологій виникає потреба в трансформації фінансової системи для інтеграції цифрових рішень. Це охоплює впровадження цифрових технологій у банківському секторі, розвиток фінтех-компаній і модернізацію платіжних систем, що підвищуватиме ефективність і доступність фінансових послуг, та не забуваємо про забезпечення кібербезпеки. Такі зміни мають підвищити ефективність фінансових послуг і їх доступність для споживачів.

Нині український фінтех переживає нову хвилю трансформацій, впроваджуючи інновації та фінансову інклюзію, підтримуючи економіку в умовах війни. Сектор не тільки зберігає конкурентоспроможність, але й втілює інноваційні підходи, адаптуючи глобальні тренди до українських реалій. Динамічні, системні перетворення в суспільстві позначаються на розвитку соціально-економічних відносин. Діджиталізація змінює форму та провадження фінансової діяльності в публічному секторі, змінюючи збір, обробку та провадження діяльності на основі інформації. Комп'ютеризація стала у фінансовій діяльності такою ж повсякденною справою, як і в решті суспільства. Цифровізація має позитивно впливати на вдосконалення фінансової системи.

Привертає увагу наукова праця К. Лонга, М. Каджано та Е. Мідлтон, у якій розглядається цифрове управління публічними фінансами як нової парадигми [80]. Серед українських вчених варто відмітити вагомий науковий внесок у цьому напрямі Т. Куценко [27] та О. Басюка [3; 4].

Висновки. Отже, євроінтеграційні процеси стимулюють комплексний розвиток фінансової системи України, сприяючи її модернізації та підвищенню конкурентоспроможності на міжнародній арені. Адаптація фінансового права України до сучасних викликів охоплює гармонізацію з європейськими стандартами, впровадження інновацій у фінансовому секторі та забезпечення прозорості й безпеки фінансової системи. Верховенство права у фінансовій системі означає чітке дотримання принципів законності, прозорості та підзвітності у сфері публічних фінансів, публічної фінансової діяльності, зокрема і в оподаткуванні, бюджетній політиці та фінансовому контролі. Інституційні трансформації фінансової системи України є ключовим аспектом її адаптації до сучасних економічних умов та інтеграції в світову економіку. Ці зміни охоплюють реформування фінансових інститутів, впровадження нових регуляторних механізмів та адаптацію до цифрової економіки. І хоча українське законодавство намагається пристосуватися до нових викликів, забезпечуючи ефективні інструменти для вирішення проблем, особливо через зміни кредитної політики, податкових ставок і нормативів банківського регулювання, водночас фінансове право має забезпечувати захист прав громадян і бізнесу в кризових ситуаціях.

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р, спрямована на створення сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами. Її метою є збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. План заходів з реалізації Стратегії містить конкретні завдання та заходи за кожним із зазначених напрямів, охоплюючи розробку законопроектів, удосконалення процедур бюджетного планування та виконання, а також заходи щодо підвищення прозорості та підзвітності у сфері державних фінансів. Це: забезпечення фіскальної стійкості та прогнозованості бюджетної політики; оптимізація бюджетних видатків і спрямування коштів на пріоритетні напрями розвитку; удосконалення процесів виконання бюджету та підвищення контролю за використанням державних коштів; забезпечення відкритості бюджетного процесу та залучення громадськості до контролю за використанням державних фінансів та ін.

Розділ 1. Стан та еволюція теоретичних досліджень публічної фінансової діяльності й фінансового права (концептуальний аспект)

Національна стратегія доходів України до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р, є дорожньою картою реформування податкової та митної системи, а також удосконалення процедур їхнього адміністрування. Її мета – забезпечити фіскальні потреби держави в середньостроковій перспективі та підтримати економічне зростання через зменшення нерівності та підвищення ефективності політики доходів. Має відбутися реформування спрощеної системи оподаткування, удосконалення процедур адміністрування для зменшення можливостей ухилення від оподаткування та боротьби з тіньовою економікою, створення умов для стабільного надходження доходів до бюджету, потрібних для фінансування першочергових витрат і повоєнного відновлення країни. Реалізація цих Стратегій сприятиме зміцненню фінансової системи України та створенню передумов для сталого економічного розвитку.

Україна активно працює над узгодженням національного законодавства з нормами ЄС, що є важливим кроком на шляху до членства в Євросоюзі. Це охоплює значні правові реформи, спрямовані на підвищення прозорості, забезпечення верховенства права та залучення іноземних інвестицій, що є критично важливим для післявоєнної відбудови країни. У процесі євроінтеграції особлива увага приділяється розвитку вітчизняного фінансового ринку. Фінансова політика спрямована на створення умов для залучення інвестицій, підвищення конкурентоспроможності та забезпечення фінансової стабільності. Основне завдання фінансової політики в післявоєнний період – забезпечення економічного зростання, фінансової безпеки та соціальної стабільності.

Адаптація фінансового права України до сучасних викликів є ключовим процесом, спрямованим на забезпечення стабільності та ефективності фінансової системи в умовах глобальних змін.

Ключові слова: *фінансові правовідносини, фінансова система, фінансове право, публічна фінансова діяльність, публічні фінанси.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси : навчальний посібник. 2-ге вид. / за ред. В. Д. Базилевича. Київ : Атіка, 2004. 368 с.
2. Бардаш С. В., Баранюк Ю. Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6 (1). С. 34–37.
3. Басюк О. П. Рекомендації до впровадження технологій розподіленого реєстру (блокчейн) у публічний сектор України на основі світового досвіду. *Актуальні проблеми державного управління*. 2023. № 1 (62). С. 131–154.
4. Басюк О. П. Цифрові технології в оптимізації бюджетного процесу: кращий світовий досвід та висновки для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 116–131.
5. Білінський Д. О. Правова природа публічної фінансової системи України : монографія. Харків : Право, 2017. 296 с.
6. Білінський Д. О. Правова природа публічної фінансової системи України (методологічний аспект) : автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2017. 36 с.
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Дата оновлення: 05.03.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/card2#Card>
8. Вишновецький В. М. Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 21 с.
9. Воронова Л. К. Фінансове право України. Київ : Прецедент: Моя книга, 2006. 448 с.
10. Габбард Р. Глен. Гроші, фінансова система та економіка : підручник / пер. з англ. ; наук. ред.-пер. М. Савлук, Д. Олесневич. Київ : КНЕУ, 2004. 889 с.
11. Гетманець О. П. Фінансова безпека, як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 218–223.
12. Гетманцев Д. О. Щодо значення публічного інтересу для фінансового права. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2011. № 4. С. 152.

13. Дамірчиев М. І. Правова природа фінансової діяльності : монографія. Харків : Право, 2014. 256 с
14. Дмитренко Е. Фінансова система України у воєнний та повоєнний періоди: правовий та безпековий мир. *Київський часопис права*. 2023. № 2. С. 143–148.
15. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія. Харків : Апостроф, 2010. 328 с.
16. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в умовах глобалізаційних змін : автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.00.01. Київ, 2013. 38 с.
17. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання, 2007. 1072 с.
18. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>
19. Коваленко А. А. Актуальні проблеми функцій і завдань фінансового права : монографія. Київ : Видавництво «Людмила», 2019. 440 с.
20. Коваленко Ю. М. Фінансова система і фінансовий сектор: організаційно-інституційний підхід. *Фінанси України*. 2011. № 4. С. 75–87.
21. Ковальчук А. Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку : монографія. Київ : Парламентське видавництво, 2007. 488 с.
22. Ковальчук А. Т., Матіос А. В. Фінансове право: проблеми розвитку та застосування : монографія / за заг. ред. Л. К. Воронової. Київ : Парламентське видавництво, 2010. 480 с.
23. Ковальчук С. В., Форкун І. В. Фінанси : навч. посіб. Львів : Новий Світ 2000, 2006. 586 с.
24. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
25. Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13.
26. Кучерявенко М. П. Проблеми узгодження норм, що регулюють фінансову діяльність. *Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні* : збірник тез та доповідей науково-практичної конференції, м. Харків, 24–25 трав. 2005 р. Харків, 2005. С. 137–142.

27. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
28. Латковська Т. А. Розвиток науки фінансового права. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 9–17. URL : dspace.nlu.edu.ua
29. Латковська Т. А. Сучасний стан та актуальні проблеми публічної фінансової системи. *LEX PORTUS*. 2019. № 4 (18). С. 42–61.
30. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія. Харків : Право, 2010. 304 с.
31. Лук'яненко І. Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : монографія. Київ : НаУКМА, 2014. 229 с.
32. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : монографія. Київ, 2020. 440 с.
33. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 296 с.
34. Молдаван О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія. Київ : НІСД, 2011. 380 с.
35. Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підручник. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.
36. Нестеренко А. С. Фінансова система України: проблеми теорії : монографія. Одеса : Фенікс, 2014. 576 с.
37. Нестеренко А. С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 455с.
38. Нестеренко А. С. Визначення «фінансової системи» та її структурний склад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2013. № 6-3, том 1. С. 72–75.
39. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Вид. 2-ге, стереотипне. Чернівці : Рута, 2005. 264 с.
40. Ніщимна С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів : ЧДІЕУ, 2013. 376 с.
41. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.
42. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Юрінком інтер, 2010. 880 с.

43. Очкуренко С. В. Місце фінансового права в системі права України: проблеми теорії і практики : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 460 с.

44. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. Чернівці : Вид-во ЧДУ, 1997. 244 с.

45. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права. Чернівці : Вид-во ЧДУ, 1998. 275 с.

46. Перепелиця М. О. Поняття та види суб'єктів фінансового права : монографія. Харків : Право, 2012. 272 с.

47. Податковий кодекс України : Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI. Дата оновлення: 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48–49. Ст. 536.

48. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. Дата оновлення: 24.10.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text> (дата звернення: 25.01.2025).

49. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. Дата оновлення: 15.11.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19/card2#Card> (дата звернення: 25.01.2025).

50. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 8 жовтня 2024 року № 3994-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3994-20#Text> (дата звернення: 25.01.2025).

51. Про затвердження Положення про організацію забезпечення безперебійного функціонування в умовах особливого періоду банківської системи України, діяльності небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк України : постанова Правління Національного банку України від 14 червня 2024 року № 67. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0067500-24#Text> (дата звернення: 20.01.2025).

52. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. Дата оновлення: 19.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14/card2#Card> (дата звернення: 25.01.2025).

53. Положення про Раду з фінансової стабільності : Указ Президента України від 24.03.2015 № 170/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170/2015#Text>

54. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2019 № 569-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. С. 156.

55. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2023-p#Text>

56. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 № 1953-IX. Дата оновлення: 30.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20/card2#Card> (дата звернення: 25.01.2025).

57. Про фінансову систему України в особливий період : проєкт Закону України від 26.04.2011 № 8442 URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=8442&skl=7 (дата звернення: 20.01.2025).

58. Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.08.2014. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/p0011525-14> (дата звернення: 20.01.2025).

59. Романенко О. Р. Фінанси : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 310 с.

60. Руда О. Л., Марценюк О. В. Функціонування публічних фінансів в сучасних умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 4/2024. С. 122–128.

61. Селіверстова Л. С., Адаменко І. П. Фінансова система України: особливості функціонування та напрями удосконалення. *Економіка та держава*. 2018. № 6. С. 17–20.

62. Селюченко Н. Е., Шмігельська З. К. Управління фінансовою системою України. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. Проблеми економіки та управління. 2012. № 725. С. 366–371.

63. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення : монографія. Київ, 2003. 220 с.

64. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. К. Воронової. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Алерта, 2011. 558 с.

65. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text>
66. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за заг ред. О. В. Зайчука. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
67. Теорія фінансів : навчальний посібник / П. М. Леоненко та ін. ; за заг. ред. О. Д. Василика. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 480 с.
68. Усаченко О. О. Формування системи фінансових правовідносин у сфері оборонної промисловості. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 21/2019. С. 96–99.
69. Хохуляк В. В. Наука фінансового права: проблеми становлення та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2014. 388 с.
70. Хохуляк В. В. Поняття в системі науки фінансового права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 284–290.
71. Чорновол А. О., Неміш Ю. В., Білявська О. Б. Інституційне забезпечення публічних фінансів. *Інноваційна економіка*. 2021. № 5–6. С. 5–12.
72. Фінансове право : підручник / за ред. Т. Є. Кагановської та М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2022. 432 с.
73. Фінансове право України : навч. посібник / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. ; керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с.
74. Фінансове право : навч. посіб. / Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. Я. Якимчук та ін. / за заг. ред. проф. Н. Ю. Пришви. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 380 с.
75. Gurusamy S. Indian Financial System. Tata McGraw-Hill Education. 2009. 694 p.
76. Schinasi G. Safeguarding Financial Stability: Theory and Practice. Wash. : IMF, 2006. P. 40–42.
77. Rose P., Fraiser D. Financial Institutions. Business Publication. 1988, p. 6.
78. Schmidt R. H., Tyrell M. What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? *Working Paper. Series: Finance & Accounting*. 2003. № 111. P. 5–12.

79. La Porta R., Lopez-de Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Law and finance. *The journal of political economy*. 1998. Vol. 106 (6). P. 1113–1155. URL : <https://www.jstor.org/stable/10.1086/250042> (last accessed: 15.01.2025).

80. Long C., Cangiano M., Middleton E., et al. (2023). Digital public financial management: An emerging paradigm. ODI Working Paper. London. DOI : www.odi.org/en/publications/digital-public-financial-management-an-emergingparadigm/

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

*(Аністратенко Юлія Ігорівна, доктор юридичних наук, професор,
Державний податковий університет)*

ORCID 0000-0003-2660-0568

Вступ. У сучасних умовах воєнного стану в Україні проблема правового регулювання фінансових відносин набуває особливої актуальності. Фінансова система держави як ключовий елемент забезпечення її стабільності та обороноздатності, зазнає суттєвих змін і навантажень. В умовах воєнної агресії виникає потреба в швидкому, гнучкому та ефективному реагуванні на нові виклики, що вимагає перегляду й удосконалення теоретичних засад правового регулювання фінансової сфери.

По-перше, воєнний стан потребує переорієнтації бюджетної політики, значного збільшення видатків на безпеку та оборону, соціальну підтримку постраждалого населення, відновлення інфраструктури. Це зумовлює нові підходи до правового регулювання публічних фінансів, зокрема щодо механізмів фінансування ЗСУ, управління державним боргом, мобілізації додаткових джерел надходжень до бюджету.

По-друге, зростає значення державного контролю у сфері фінансових відносин, зокрема в частині протидії корупції, тінізації економіки, нецільовому використанню бюджетних коштів. Це ставить перед правовою наукою завдання вдосконалення механізмів фінансово-правового контролю, відповідальності за фінансові правопорушення, а також забезпечення балансу між публічними інтересами та правами учасників фінансових відносин.

По-третє, в умовах воєнного стану спостерігається активне втручання держави у фінансову сферу, що потребує обґрунтування меж і засобів такого втручання з позицій загальнотеоретичних принципів правового регулювання. Важливими стають питання законності, правової визначеності, стабільності фінансового законодавства, співвідношення надзвичайних повноважень і принципів правової держави.

Отже, загальнотеоретичне осмислення фінансово-правового регулювання в умовах воєнного стану є досить важливим для розробки ефективної, правової, збалансованої системи фінансового управління,

здатної забезпечити потреби держави в кризовий період і закласти підґрунтя для повоєнного відновлення та розвитку.

Поняття та ознаки фінансових відносин. Фінансові відносини становлять одну із ключових форм прояву публічних відносин у сфері економіки, які виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та населення. Їхньою характерною особливістю є безеквівалентність, що виражається в примусовому характері відносин, їхньої імперативності, а також у визначеній цільовій спрямованості – задоволення публічних потреб.

Фінансові правовідносини виникають, змінюються та припиняються відповідно до приписів фінансового права та є результатом реалізації норм фінансового законодавства. Суб'єктами цих правовідносин є держава в особі уповноважених органів, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, які набувають прав і обов'язків у сфері публічних фінансів.

Аналізуючи наукові погляди поняття та ознак фінансових правовідносин, потрібно звернути увагу на те, що В. Опришко визначає фінансові відносини як економічні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, пов'язаних із виконанням функцій держави та місцевого самоврядування [1, с. 45–47].

М. Кучерявенко підкреслює правову природу фінансових відносин, акцентуючи увагу на їхньому зв'язку з реалізацією публічних функцій держави. Учений вважає, що до фінансових відносин належать лише ті, які регулюються нормами фінансового права й пов'язані з рухом фінансових ресурсів [2, с. 56].

Отже, попри розбіжності, спільним у більшості визначень є те, що фінансові відносини мають публічно-правовий характер, стосуються перерозподілу фінансових ресурсів, виникають у сфері реалізації державної політики та пов'язані з виконанням функцій держави.

Фінансові відносини як самотійна категорія фінансового права характеризуються рядом специфічних ознак, які виділяються більшістю дослідників. Зокрема, Л. Воронова наголошує, що фінансові відносини виникають у сфері публічних фінансів; мають владно-розпорядчий характер; пов'язані з обов'язковістю участі держави або органів

місцевого самоврядування; реалізуються через створення грошових фондів цільового призначення [4, с. 33]. В. Опришко додає, що фінансові відносини є грошовими за формою, але їхня сутність полягає не лише в грошових потоках, а в юридичному механізмі управління ними [1, с. 27].

З урахуванням вищезазначеного фінансові відносини можна визначити як владно-організуючі, юридично оформлені грошові відносини між суб'єктами публічного та приватного права, які виникають у зв'язку із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, що підлягають правовому регулюванню.

Отже, поняття фінансових відносин у науковій літературі трактується по-різному – від вузько-правового до економіко-правового. Проте всі підходи сходяться на тому, що фінансові відносини є юридично врегульованими, публічно значущими, грошовими за формою відносинами, в яких ключову роль відіграє держава. Основні ознаки таких відносин: грошовий характер, імперативне регулювання, участь держави, публічне призначення створюваних фондів.

Особливого значення фінансові відносини набувають в умовах воєнного стану. У сучасних реаліях вони охоплюють не лише традиційні механізми оподаткування та бюджетного фінансування, а й мобілізацію коштів на оборону, міжнародну допомогу, воєнні облігації, перерозподіл надходжень для забезпечення гуманітарних потреб, відновлення інфраструктури та підтримку населення в умовах бойових дій. Тобто фінансові відносини стають основою державної стійкості в умовах збройної агресії.

У контексті воєнного стану ці ознаки поглиблюються й доповнюються такими особливостями: посилення владного елементу – держава отримує розширені повноваження з мобілізації коштів; пріоритетність оборонного фінансування – більшість фінансових ресурсів спрямовується на національну безпеку та захист; оперативність і гнучкість – фінансові рішення ухвалюються в прискореному порядку з урахуванням безпекових потреб; залучення міжнародної допомоги як елементу публічних фінансів. Ці зміни та трансформації фінансових відносин підтверджують їхню здатність адаптуватися до надзвичайних умов і відігравати вирішальну роль у підтриманні функціонування держави.

Фінансово-правовий метод має публічно-правовий характер, що виражається в імперативному способі регулювання. Основними ознаками цього методу є: односторонність владного впливу з боку уповноважених органів; встановлення юридичних обов'язків і санкцій за їхнє порушення; заборона дій, що виходять за межі встановлених правил; жорстка регламентація процедурних аспектів (наприклад, бюджетного процесу, оподаткування тощо).

Серед основних проблем сучасного фінансового регулювання потрібно зазначити: нестабільність фінансового законодавства; фрагментарність нормативно-правового забезпечення; дублювання функцій між органами влади; низький рівень правової культури в учасників фінансових правовідносин.

Подолання вказаних проблем можливе через систематизацію фінансового законодавства, підвищення якості нормативно-правових актів, впровадження сучасних цифрових технологій у сфері управління фінансами, а також удосконалення контролю та відповідальності за порушення фінансово-правових норм.

Науковці визначають такі ключові ознаки фінансових відносин:

- публічно-правовий характер: фінансові відносини реалізують публічні інтереси держави та місцевого самоврядування;
- майновий (грошовий) характер: об'єктами цих відносин є грошові кошти, що формуються через податки, збори, державні кредити тощо;
- владно-майновий характер: один із учасників відносин завжди виступає як уповноважений орган державної влади або місцевого самоврядування, що має владні повноваження;
- розподільчий характер: фінансові відносини спрямовані на розподіл національного доходу між різними сферами та рівнями влади;
- специфічний зміст: виникають у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування;
- управлінський характер: органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють управління в сфері фінансів через видання нормативно-правових актів;
- специфічний суб'єктний склад: одним із суб'єктів є завжди державний орган або орган місцевого самоврядування;
- організаційний характер: організація фінансових відносин є функцією держави, яка координує економічне життя суспільства.

Фінансові правовідносини як форма публічно-правових взаємодій у сфері фінансової діяльності держави набули особливої значущості в умовах війни. З 24 лютого 2022 року в Україні функціонування фінансової системи відбувається в надзвичайних обставинах, що зумовили ряд системних трансформацій, зокрема нормативних, адміністративних, інституційних. Це спричинило появу нових, нетипових проблем у сфері фінансового регулювання, які потребують як теоретичного осмислення, так і законодавчого врегулювання. Вважаємо, що наразі основними проблемами фінансових правовідносин є:

1. Надмірна централізація фінансових ресурсів. З метою оперативного фінансування оборонного сектору державний бюджет України був суттєво централізований. Це призвело до обмеження фінансової автономії органів місцевого самоврядування, зменшення субвенцій і дотацій на соціальні та інфраструктурні потреби громад. Як наслідок, спостерігається нерівномірний доступ до фінансових ресурсів на місцях.

2. Нестабільність нормативної бази. Фінансове законодавство в умовах війни зазнає частих змін: переглядаються ставки податків, запроваджуються нові збори, встановлюються пільги, які діють тимчасово. Ця ситуація підриває принцип правової визначеності, закріплений у ст. 8 Конституції України та рішенні Конституційного Суду України № 1-рп/2004 [6]. Прикладом є періодичне оновлення переліку видів господарської діяльності, що підлягають податковим пільгам (зокрема, щодо ПДВ, акцизу).

3. Зростання тіньової економіки й зниження податкової дисципліни. Окупація територій, руйнування підприємств, масова міграція населення та зміна логістичних ланцюгів призвели до зменшення податкових надходжень. За даними ДПС, обсяг тіньової економіки 2023 року перевищив 30 % ВВП [7].

4. Надмірна залежність від зовнішнього фінансування. У 2023–2024 роках частка зовнішньої фінансової допомоги в структурі бюджету України сягала 45–50 %. Незважаючи на її критичну важливість, така залежність породжує ризики фіскальної нестабільності в разі зміни політики донорів [8].

5. Недостатність механізмів контролю за використанням коштів. Спрощення процедур публічних закупівель і скорочення бюджетного планування під час війни призвели до зменшення прозорості фінансових рішень. Громадські організації неодноразово фіксували ризики корупційних зловживань у сфері оборонних закупівель [9].

6. Слабкість інституційного та судового захисту фінансових прав учасників. Через обмежений доступ до судових інстанцій, тривалі терміни розгляду справ і навантаження на органи ДПС ефективний захист прав платників податків у фінансових спорах ускладнений. Це суперечить принципу юридичної визначеності та рівності перед законом.

Тому на часі постали нові виклики для фінансових правовідносин в умовах війни, а саме:

1. Воєнні облігації. Запровадження спеціальних воєнних облігацій для фінансування армії стало важливим нововведенням. Однак законодавче регулювання їхнього випуску, обігу та оподаткування досі перебуває на етапі формування.

2. Цифровізація фінансів. Активізація використання цифрових інструментів (наприклад, платформи United24, електронна звітність, цифрова гривня) зумовлює потребу в новому законодавстві про публічні електронні фінанси.

3. Міжнародна інтеграція. Виконання зобов'язань перед ЄС і МВФ у межах угоди про макрофінансову допомогу вимагає гармонізації фінансового законодавства з правом ЄС (зокрема, в частині фінансового моніторингу, управління держфінансами, аудиту).

Отже, варто зазначити, що в період воєнного стану фінансові правовідносини зазнали глибоких змін, які супроводжуються рядом проблем: централізація ресурсів, нестабільність законодавства, зростання тіньового сектору, слабкий контроль і правова невизначеність. Ці аспекти потребують системного вирішення за рахунок: стабілізації фінансового законодавства; розширення прозорості й підзвітності фінансових процесів; посилення ролі місцевих бюджетів; цифрової трансформації та залучення сучасних механізмів аудиту. Теоретичне осмислення цих проблем є важливим для формування нової моделі фінансових правовідносин, здатної функціонувати в умовах гібридних викликів і післявоєнного відновлення.

Концептуальними засадами нової моделі фінансових правовідносин є:

– публічна орієнтованість і соціальна справедливість. Фінансові відносини повинні гарантувати пріоритет базових соціальних прав громадян навіть у кризових умовах. Це передбачає: захищеність соціальних видатків; недопущення непропорційного податкового навантаження; запровадження фіскальних амортизаторів для вразливих груп населення;

– адаптивність і гнучкість у кризових умовах. Модель має враховувати можливість: оперативного зміщення бюджетних акцентів; створення надзвичайних фінансових механізмів (воєнні облігації, резервні фонди); швидкого корегування податкової політики;

– прозорість, контроль і цифровізація. Усі стадії реалізації фінансових правовідносин повинні бути: прозорими (публічність бюджетів, відкриті реєстри), контрольованими (внутрішній і зовнішній аудит), оцифрованими (єдина цифрова фінансова платформа держави);

– євроінтеграційна сумісність. Модель повинна бути узгоджена з: принципами фінансового права ЄС (subsidiarity, accountability, efficiency); вимогами інституцій ЄС щодо управління державними фінансами, державного аудиту, протидії шахрайству та корупції (наприклад, згідно з Регламентом 1303/2013 ЄС);

– баланс між централізацією та фінансовою автономією громад. Новітня модель повинна забезпечити фінансову децентралізацію за умови збереження ефективного державного контролю та координації, особливо в умовах воєнного стану й відновлення.

Розроблення нової моделі потребує міждисциплінарного підходу, участі як фахівців з фінансового права, так і практиків публічного управління, економістів, аудиторів.

Методи фінансово-правового регулювання являють собою сукупність юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює вплив на фінансові відносини в публічно-правовій площині. Ці методи мають забезпечити ефективне функціонування фінансової системи, стабільність бюджету, справедливість оподаткування, належний фінансовий контроль і дотримання фіскальної дисципліни.

Основними ознаками методів фінансово-правового регулювання є: владно-імперативний характер впливу; цільова спрямованість на публічний інтерес; чітка нормативно-правова регламентація; фінансово-матеріальний зміст відносин, які регулюються.

У межах фінансового права застосовуються як загальноправові, так і спеціальні методи. За критерієм правового впливу розрізняють:

1. Метод імперативного регулювання (припису): застосовується у сферах, де допускається мінімальний рівень автономії суб'єктів, зокрема в бюджетному, податковому, валютному регулюванні. Наприклад, закон визначає чіткі строки сплати податків та обов'язки платників.

2. Метод дозволу: передбачає можливість самостійного вибору варіантів дій у межах встановлених законом правил. Такий метод характерний, зокрема, для державного кредиту, субсидійної політики та інвестиційної діяльності за участю держави.

3. Метод рекомендацій: використовується переважно в міжбюджетних відносинах під час формування фіскальної політики органів місцевого самоврядування або на рівні міжнародних фінансових організацій.

4. Метод заохочення та стимулювання: держава може стимулювати певну економічну поведінку за допомогою податкових пільг, бюджетного фінансування, державних гарантій або страхування.

Попри те, що методи фінансово-правового регулювання здебільшого мають імперативний характер, варто виокремити їх від методів адміністративного права. Останнє регулює відносини між органами влади та підпорядкованими суб'єктами, тоді як фінансове право охоплює сферу публічних грошових потоків, часто із залученням приватних суб'єктів.

Цифровізація публічних фінансів зумовила появу нових форм і методів регулювання, зокрема автоматизоване адміністрування податків, електронні бюджети, блокчейн у публічних закупівлях. Водночас у процесі імплементації норм ЄС українське фінансове право зазнає європейських методологічних впливів, орієнтованих на прозорість, підзвітність і сталість бюджетного процесу.

Методи фінансово-правового регулювання є ключовим інструментом реалізації фінансової політики держави. Їхнє ефективне поєднання забезпечує стабільність публічних фінансів, розвиток економіки та дотримання принципу правової держави у сфері фінансових відносин. Розвиток цифрових технологій та євроінтеграційні процеси трансформують ці методи, актуалізуючи потребу в адаптації правових механізмів до нових умов суспільного розвитку.

Класифікація фінансових відносин. Фінансові відносини можна класифікувати за різними критеріями:

1. За матеріальним змістом: бюджетні відносини, податкові відносини, відносини у сфері державного кредиту, валютні відносини, митні відносини, страхові відносини.

2. За характером фінансово-правових норм: матеріальні фінансово-правові норми та процесуальні фінансово-правові норми.

Як зазначає Л. Воронова, фінансові відносини як суспільні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів держави та місцевого самоврядування. Вона підкреслює, що ці відносини мають публічно-правовий характер і регулюються нормами фінансового права [4].

С. Лучковська наголошує, що фінансові правовідносини – це врегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються в галузі формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави чи місцевого самоврядування. Вона також виділяє ознаки фінансових правовідносин, серед яких публічно-правовий характер, майновий (грошовий) характер, державно-владний характер, розподільчий характер, специфічний зміст, управлінський характер, специфічний суб'єктний склад та організаційний характер [9, с. 17].

О. Орлюк розглядає фінансове право як галузь права, що регулює суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування. Він підкреслює, що наука фінансового права вивчає правову форму фінансової діяльності держави та відносин, що виникають у зв'язку з цією діяльністю, досліджує вплив цієї правової надбудови на економічний базис [10, с. 43].

Особливості фінансових правовідносин в умовах воєнного стану в Україні зумовлені потребою в адаптації фінансово-правового регулювання до надзвичайних умов, спричинених військовою агресією. Законодавчі зміни, спрямовані на захист прав громадян і стабільність фінансової системи, охоплюють різні аспекти фінансових правовідносин.

В умовах воєнного стану законодавство України передбачає спеціальні заходи для захисту позичальника, а саме:

- кредитні канікули: позичальники звільняються від відповідальності за прострочення виконання зобов'язань за кредитними договорами, укладеними до 24 лютого 2022 року. Це охоплює звільнення від сплати штрафів, пені та інших неустойок, а також заборону на підвищення процентної ставки за користування кредитом, якщо це не передбачено умовами договору. Важливо зазначити, що ці зміни не скасовують обов'язку сплати основної суми кредиту та нарахованих відсотків;

- зупинення примусового стягнення: у період воєнного стану та впродовж 30 днів після його скасування зупиняється реалізація права

**Публічна фінансова діяльність:
теоретико-правові проблеми розвитку і трансформації**

іпотекодержателя на набуття права власності на предмет іпотеки, продаж предмета іпотеки, виселення мешканців із житлових будинків і приміщень, переданих в іпотеку, а також реалізація предмета іпотеки на електронних торгах. Ці заходи спрямовані на захист прав позичальників і запобігання масовому виселенню громадян із житла.

Таблиця 1

№	Вид фінансових правовідносин	Суб'єкти	Нормативна база	Сутність правовідносин
1.	Податкові	Платник податків – Державна податкова служба України	Податковий кодекс України, ст. 163	Сплата податку на доходи фізичних осіб (ПДФО)
2.	Бюджетні	Мінфін – місцеві органи влади – Казначейство	Бюджетний кодекс України, ст. 103 ²	Надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам
3.	Державні запозичення	Держава – інвестори (фізичні та юридичні особи)	Закон України «Про державний борг», ст. 5	Розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП)
4.	Пенсійні (соціальні)	Пенсійний фонд України – пенсіонер	Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ст. 26	Призначення пенсії за віком
5.	Митні	Імпортёр – Митна служба	Митний кодекс України, ст. 275	Сплата мита під час ввезення товарів
6.	Казначейське обслуговування	Головний розпорядник бюджетних коштів – Казначейство	Бюджетний кодекс України, ст. 48	Проведення платежів через рахунки в органах ДКСУ
7.	Контроль за використанням бюджетних коштів	Рахункова палата – розпорядники коштів	Закон України «Про Рахункову палату», ст. 1, 2	Здійснення аудиту ефективності та цільового використання коштів

Джерело: на підставі теоретико-правового аналізу.

З метою забезпечення захисту прав громадян і стабільності фінансової системи в умовах воєнного стану були внесені зміни до законодавства: 1) обмеження на стягнення: припиняється звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника; 2) заборона відкриття нових виконавчих проваджень: у період воєнного стану заборонено відкриття нових виконавчих проваджень і вжиття заходів примусового виконання рішень на території адміністративно-територіальних одиниць, які тимчасово окуповані внаслідок військової агресії; 3) зупинення виконавчих дій.

Особливу увагу приділено захисту прав громадян у фінансовій сфері:

- у період воєнного стану та впродовж 30 днів після його скасування заборонено стягнення заборгованості з фізичних осіб, які втратили джерело доходів або стали вимушеними переселенцями;

- забезпечено можливість здійснення видаткових операцій з рахунків, на які накладено арешт, за умови, що сума стягнення не перевищує 100 000 гривень. Це дає змогу громадянам мати доступ до своїх коштів у складних умовах.

Загалом в умовах воєнного стану в Україні вжито ряд заходів для адаптації фінансових правовідносин до надзвичайних умов, спричинених військовою агресією. Ці зміни спрямовані на захист прав громадян, стабільність фінансової системи та забезпечення економічної безпеки держави.

Враховуючи сучасні проблемні аспекти фінансових правовідносин, потрібно виокремити такі з них:

1. Правова нестабільність і фрагментарність законодавства. Часті зміни у фінансовому та податковому законодавстві спричиняють правову невизначеність для суб'єктів фінансових правовідносин. Багато нормативно-правових актів приймаються як тимчасові, однак використовуються роками без комплексної кодифікації. Відсутність єдиного фінансового кодексу ускладнює систематизацію фінансово-правових норм.

2. Вплив воєнного стану на регулювання. Надзвичайні заходи, пов'язані з воєнним станом (кредитні канікули, обмеження виконавчих проваджень, мораторії), суттєво змінюють баланс прав і обов'язків сторін. Тимчасовість і швидкоплинність регулювання призводять до зловживань з обох сторін – як боржниками, так і кредиторами.

В окремих випадках права кредиторів суттєво обмежені без належного механізму компенсації збитків.

3. Проблеми реалізації фінансових обов'язків громадян. Значне зростання податкового навантаження на бізнес і населення в умовах війни за одночасного зниження платоспроможності. Неможливість виконання зобов'язань через втрату майна, релокацію підприємств або припинення господарської діяльності.

4. Неузгодженість між податковою та бюджетною політикою. Податкова система не завжди відповідає потребам фінансування реального сектору економіки та пріоритетів бюджетної політики. Бюджетне планування часто ґрунтується на оптимістичних прогнозах, що не враховують ризики тривалої війни та зменшення бази оподаткування.

5. Недосконалість фінансового контролю. Існують значні прогалини в контролі за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів.

6. В умовах війни зростають ризики нецільового використання публічних коштів та корупції, особливо в оборонних закупівлях і гуманітарній допомозі.

7. Недостатній розвиток цифрових фінансових сервісів. Хоча Україна досягла значного прогресу в цифровізації, частина територій має обмежений доступ до онлайн-фінансових послуг.

8. В умовах евакуації чи окупації деякі громадяни не можуть реалізувати своє право на державну допомогу чи соціальні виплати.

9. Проблеми у сфері державного боргу. Швидке зростання державного боргу потребує ефективного правового механізму його обслуговування та реструктуризації. Відсутні сталий підхід і прозора стратегія управління державними запозиченнями в умовах зростаючих воєнних витрат.

Отже, проблематика фінансових правовідносин на сучасному етапі охоплює як структурні проблеми системи права, так і гострі кризові явища, пов'язані з війною. Для вирішення цих проблем потрібно: оновлення законодавчої бази та її систематизація; посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів; створення ефективних механізмів адаптації фінансової системи до умов надзвичайного стану; баланс між фіскальною стабільністю та підтримкою бізнесу й населення.

Висновки. У результаті аналізу сучасного стану фінансових правовідносин в Україні можна констатувати їх глибоку трансформацію під впливом кризових чинників – насамперед збройної агресії, фінансово-економічної нестабільності та зміни геополітичного курсу держави. Це зумовлює потребу не лише в адаптації існуючих механізмів правового регулювання, а й у переосмисленні всієї моделі фінансових правовідносин.

З цією метою доцільно виокремити основні напрями їхнього вдосконалення:

1. Забезпечення стабільності та передбачуваності фінансового законодавства. Прийняття середньострокових стратегічних документів у сфері податкової та бюджетної політики. Мінімізація частоти та ретроспективного характеру змін до фінансових законів. Законодавче закріплення принципу правової визначеності у сфері фінансів (як це діє в країнах ЄС).

2. Посилення прозорості та підзвітності органів публічної влади через розширення доступу громадськості до інформації про надходження, витрати, боргові зобов'язання, міжнародну допомогу. Цифрова трансформація обліку й звітності: створення єдиної державної фінансової інформаційної системи (на базі Мінфіну, ДПС, Казначейства, Рахункової палати). Посилення незалежності зовнішнього аудиту фінансів (зокрема, через модернізацію інституційного статусу Рахункової палати).

3. Розширення податкової справедливості та балансу податкового навантаження. Перехід до прогресивного оподаткування доходів громадян. Усунення пільг, що не мають економічного або соціального обґрунтування. Запровадження цифрового моніторингу великих платників для зменшення тінізації.

4. Підвищення ефективності фінансового контролю в умовах воєнного часу через установлення чітких тимчасових процедур спрощених закупівель і воєнних витрат, створення незалежних антикризових аудитів використання міжнародної допомоги та вдосконалення механізмів парламентського контролю за бюджетом.

5. Забезпечення балансу між централізацією й фінансовою автономією громад. Розвиток інструментів фінансової децентралізації: справедливі формули розподілу доходів, стимулювання локального економічного зростання. Відновлення повноцінного функціонування місцевих бюджетів після завершення війни. Залучення громад до процесу бюджетного планування (партисипативне бюджетування).

6. Гармонізація фінансового законодавства з правом Європейського Союзу. Уніфікація процедур фінансового контролю, управління державними коштами, закупівель відповідно до норм і практик ЄС. Адаптація податкової та бюджетної політики до вимог *acquis communautaire* (правового доробку ЄС), особливо в контексті інтеграції до єдиного ринку.

7. Інституційне та нормативне оновлення фінансових правовідносин. Реформа фінансових органів з урахуванням принципів *good governance*. Прийняття нового Фінансового кодексу України як системного акта, що об'єднає базові положення податкового, бюджетного, банківського, валютного, фінансово-контрольного права.

Отже, фінансові правовідносини в Україні потребують системного оновлення на основі принципів публічної ефективності, правової стабільності, демократичної підзвітності та цифрової трансформації. Лише за умови цілеспрямованої реалізації комплексної стратегії вдосконалення можливо досягти фіскальної стійкості, соціальної справедливості, економічної модернізації, успішної післявоєнної відбудови.

Ключові слова: *фінансові правовідносини, податкові правовідносини, бюджет, предмет, метод правового регулювання.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Опришко В. Ф. Фінансове право України. К. : Юрінком Інтер, 2014. 462 с.
2. Фінансове право : підручник / за ред. О. О. Дмитрик ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Одеса : Юридика, 2022. 466 с.
3. Василик А. Ю. Фінанси. К. : Вища школа, 2006. 383 с.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України. К. : Ін Юре, 2002. 386 с.
5. Романюк С. П. Теоретичні засади фінансових правовідносин. *Фінансове право : науковий вісник*. 2018. № 2.
6. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2004. URL : ssu.gov.ua/ (дата звернення: 12.04.2025).
7. Аналітичний звіт за 2023 рік / Державна податкова служба України. URL : <https://tax.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2025).
8. Офіційні звіти / Міністерство фінансів України. URL : <https://mof.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2025).

9. Лучковська С. Фінансове право : навч. посібник для студ. економ. спец. вищих навч. закладів. К. : КНТ, 2010. 296 с.
10. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 527 с.

РОЗДІЛ 3

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

*(Черняєва Олена Вікторівна, кандидат економічних наук, доцент,
Державний податковий університет)*

ORCID 0000-0003-2339-9416

Вступ. Становлення фінансової самодостатності громад є ключовою умовою реалізації принципу субсидіарності та сталого розвитку територій. Від часу старту реформи децентралізації 2014 р. частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зросла з 23 до 34 % (2024 р.), а обсяг власних доходів – утричі, що зумовило зміну парадигми публічного управління на місцях [1; 2].

Проте зростання ресурсної бази саме собою не гарантує їхнього раціонального використання. Ускладнює ситуацію воєнна агресія РФ, що потребує переосмислення підходів до оцінки ефективності місцевих бюджетів, включно із аспектами кризової стійкості й післявоєнної відбудови.

Метою розділу є систематизація теоретико-методологічних засад вимірювання ефективності місцевих бюджетів та обґрунтування інституційних передумов їхнього підвищення в сучасних умовах.

Об'єктом дослідження є як нормативно-правове регулювання, так і фактичні показники виконання місцевих бюджетів, а предметом – взаємозв'язок між інституційним розвитком інституту місцевого бюджету та фінансовими результатами діяльності органів місцевого самоврядування.

Проведене дослідження спиралося на такі методи дослідження: діалектичний, системний, економіко-статистичний аналіз, порівняльно-правовий підхід, інституційно-функціональний аналіз, регресійне моделювання (оцінка впливу структури доходів на капітальні видатки громад за 2015–2024 рр.).

Наукова новизна полягає в конкретизації поняття «бюджетна ефективність громади» як здатності органів місцевого самоврядування забезпечувати оптимальне співвідношення між обсягом залучених ресурсів, рівнем наданих публічних послуг і соціально-економічним результатом. Класичне трактування «ефективність / результативність» доповнено трьома «секторами ефективності»: ресурсним, операційним, результативним; для кожної групи визначено порогові ключові показники ефективності.

Загальна характеристика ефективності місцевих бюджетів.

Історія формування поняття «ефективність» у публічних фінансах охоплює понад дві з половиною сотні років і віддзеркалює розвиток економічної думки, практик державного управління та еволюцію суспільних очікувань щодо ролі держави.

Перші уявлення про ефективність, період XVIII – поч. XX сторіччя у фіскальній площині пов'язують із працею А. Сміта «Багатство народів» (Adam Smith *The Wealth of Nations*, 1776) [4], де сформульовано принципи «доброї системи оподаткування» – справедливість, визначеність, зручність і економність (administrative efficiency). Д. Рікардо в праці «Про принципи політичної економії та оподаткування» (David Ricardo *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817) [5] наголошував на мінімізації «мертвого вантажу» податків та оптимізації структури державних витрат. Подальший розвиток поняття «ефективність» одержало в працях А. Сає, А. Вагнера та К. Уікстіда, які розглядали ефективність через призму суспільного добробуту й «закону зростання державних видатків».

А. К. Пігу (Arthur Cecil Pigou *The Economics of Welfare*, 1920) [6] ввів концепцію «зовнішніх ефектів» і довів, що ефективна фіскальна політика повинна корегувати ринкові провали. В. Парето (Vilfredo Federico Damaso Pareto *Manuale di Economia Politica*, 1906; англ. вид. 1971) розвинув критерій «парето-ефективності», що ліг в основу сучасної теорії оптимального оподаткування. Паралельно П. Самуельсон у статті «Чиста теорія державних видатків» (Paul A. Samuelson *The Pure Theory of Public Expenditure*, 1954) [7] окреслив межі суспільних благ, а Р. Масгрейв (Richard Abel Musgrave *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, 1959) [8] розділив функції публічних фінансів на алокаційну, розподільчу та стабілізаційну, кожна з яких містить власну логіку ефективності.

У. Оутс (Wallace E. Oates *Fiscal Federalism*, 1972) довів теорему децентралізації: надання публічних послуг ближче до громадян підвищує ефективність за умови внутрішньої гомогенності переваг. Водночас зростання трансфертної залежності створює «моральний ризик», що знижує стимул до фіскальної відповідальності [9].

Парадигма «Нове публічне управління» (New Public Management (NPM)), популяризована Д. Осборном та Т. Геблером (David Osborne, Ted Gaebler *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is*

transforming the public sector, 1992), висунула на перший план результативно-орієнтоване бюджетування (performance budgeting) та конкурентні механізми в публічному секторі [10]. Міністерство фінансів Великої Британії HM Treasury розробило «Зелений посібник» (The Green Book, 1997; оновл. 2022) [11], що закріпив практику аналізу «найкраще співвідношення витрат і результатів» (value for money (VfM) на всіх етапах бюджетного циклу.

М. Мур у роботі «Створення суспільних цінностей» (Mark Moore Creating Public Value, 1995) концептуалізував ефективність як здатність державних інституцій створювати довгострокову суспільну цінність, поєднуючи законність дій, операційну спроможність і підтримку громадян [12].

Роботи Р. Талера та К. Санстейна (Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein Nudge, 2008) [13] запровадили в публічні фінанси поведінкову парадигму – ефективність бюджетних рішень, яка розглядається крізь призму когнітивних упереджень громадян і посадовців. Паралельно цифровізація публічного сектору створила умови для Data-Driven Government – урядування, кероване даними, яке перетворює бюджети з «кошторисів» на портфелі інвестицій із чітко вимірюваною віддачею (value for money), де Key Performance Indicator (далі – KPI) – ключовий показник ефективності – дає змогу порівнювати громади між собою й моніторити динаміку в часі, та реальні дані (open data – відкриті дані, дають змогу стороннім дослідникам перевіряти цифри, будувати власні панелі контролю та виявляти неефективність / корупцію; dashboards – інтерактивні панелі візуалізації (Power BI, Tableau), роблять фінансову інформацію «читабельною» для громадськості, стають ядром оцінки ефективності (OECD Digital Government Index) [14].

У ЄС Директива 2011/85/EU про вимоги до бюджетних рамок стандартизувала принципи прозорості й середньострокового планування, інтегрувавши поняття ефективності до Стратегії «Європа 2020» [15]. В Україні поєднання децентралізаційної реформи (2014 р.), нової редакції Бюджетного кодексу України та запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні (наказ Мінфіну № 1423/38759 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 року № 836») [16] зумовило перехід від витратної логіки до результативно-орієнтованого управління. Дослідження Мінфіну (2023) показало, що громади з часткою РВВ-програм (Program /

Performance-Based Budgeting – програмно-цільовий метод бюджетування – система складання й виконання бюджету, у якій усі видатки групуються в бюджетні програми з чітко визначеними цілями, показниками результативності та відповідальними виконавцями) понад 60 % демонструють на 1, 4 п. п. вищий приріст капітальних інвестицій порівняно з контрольними групами [17].

Отже, категорія «ефективності» в публічних фінансах пройшла шлях від фіскальної економності до комплексної оцінки суспільної цінності, інтегруючи економічні, соціальні, інституційні та поведінкові виміри. Сучасні підходи поєднують концепції «найкраще співвідношення витрат і результатів» / «value for money», «суспільної цінності» / «public value» та «стійкості» / «resilience» (стійкість (resilience) у контексті публічних фінансів – це здатність бюджетної системи витримувати шоки (економічні, воєнні, природні) та швидко повертатися до збалансованого стану без суттєвого скорочення ключових публічних послуг), що визначає рамку аналізу ефективності місцевих бюджетів в Україні.

Поняття ефективності місцевих бюджетів є складним і багатовимірним. Дослідження OECD (2023) і World Bank (2024) демонструють, що однофакторні підходи, лише «доходи» або «видатки», не відображають реальної картини розвитку громад. Тому в межах інституту місцевого бюджету виокремлюють п'ять взаємопов'язаних вимірів, кожен з яких виконує автономну роль, але водночас формує єдину систему «бюджетної цінності».

1. Фіскальна ефективність – характеризує рівень ресурсної автономії громади. Ключові метрики: частка власних доходів у зведених доходах (цільовий орієнтир $\geq 40\%$), еластичність податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) та плати за землю, а також коефіцієнт податкової концентрації (Herfindahl – Hirschman Index). Висока фіскальна ефективність забезпечує стійкість до коливань трансфертної політики й дає змогу органам місцевого самоврядування планувати багаторічні інвестиційні програми.

2. Розподільча (алокаційна) ефективність – відображає оптимальність структури видатків за функціональною та економічною класифікаціями. Показники: частка програм розвитку інфраструктури, співвідношення «поточні / капітальні» видатки, питома вага «soft-проектів» (освіта, культура, спорт). Інструментом підвищення алокаційної ефективності є програмно-цільовий метод (ПЦМ), який дає нагоду поєднати

бюджетні ресурси з досягненням вимірюваних результатів щодо кожної бюджетної програми.

3. Соціально-економічна ефективність – оцінює фактичний вплив бюджетних рішень на добробут населення. В Україні поширеним показником є видатки на соціальний захист та освіту на душу населення, але дедалі частіше застосовують інтегральні індекси. Наприклад, Індекс конкурентоспроможності регіонів, Human Development Index (HDI) – це локалізований Індекс людського розвитку, що поєднує здоров'я, освіту й матеріальний добробут мешканців у єдиний показник 0–1, дає ширшу, «людиновимірну» картину ефективності. Висока соціально-економічна ефективність проявляється в підвищенні якості людського капіталу, зростанні ділової активності та збільшенні зайнятості на території.

4. Інституційна ефективність – вимірює якість управління, прозорість і підзвітність. Індикатори: рейтинг прозорості TI Ukraine (Transparency International Ukraine), наявність та якість «бюджету громадської участі», частота публічних звітів про виконання бюджету. Сильні інституції забезпечують довіру мешканців і знижують транзакційні витрати на адміністрування.

5. Стійкість (резильєнтність, англ. resilience) – показує здатність бюджету виживати в кризових умовах і швидко відновлюватися. Основні маркери: величина резервного фонду (рекомендовано $\geq 5\%$ власних доходів), коефіцієнт миттєвої ліквідності (> 90 днів), диверсифікація доходів (жодне джерело не перевищує 50%). В умовах воєнної агресії та кліматичних ризиків параметр резильєнтності стає визначальним.

Отже, багатовимірність ефективності дає змогу переходити від одновимірних «бухгалтерських» оцінок до комплексних вимірів публічної цінності для громади.

Нормативно-правові аспекти визначення ефективності місцевих бюджетів. Нормативне регулювання ефективності місцевих бюджетів формується на підставі комплементарної трирівневої системи:

1. Конституційні та міжнародні стандарти.
2. Закони і кодекси України.
3. Підзаконні акти та методичні документи, що деталізують порядок оцінювання.

1. Конституційні та міжнародні стандарти

1.1. Конституція України (ст. 142) гарантує матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, закладаючи принцип адекватності ресурсів делегованим повноваженням [18].

1.2. Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Законом України № 452/97-ВР) зобов'язує держави-учасниці забезпечувати достатність фінансових ресурсів громад та їхню свободу розпоряджатися бюджетом [19].

1.3. Директива 2011/85/ЄС Про вимоги до бюджетних рамок держав-членів визначає принципи середньострокового планування, прозорості та всеосяжного охоплення бюджетних операцій, які застосовуються як орієнтир під час гармонізації українського законодавства [20].

2. Закони і кодекси України

2.1. Бюджетний кодекс України визначає принципи результативності, ефективності й цільового використання бюджетних коштів (ст. 7); запроваджує середньострокове бюджетне планування (гл. 6) та програмно-цільовий метод на місцевому рівні (ст. 20, 75) [21].

2.2. Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР конкретизує компетенцію органів місцевого самоврядування щодо затвердження, виконання та контролю місцевого бюджету (ст. 26, 78) і вимагає прозорого звітування перед громадою [22].

2.3. Податковий кодекс України (ст. 8, 64) визначає склад місцевих податків і зборів, які безпосередньо впливають на показники фінансової ефективності [23].

3. Підзаконні акти та методичні документи, що деталізують порядок оцінювання

3.1. Наказом від 01.11.2022 № 359 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 року № 836» (зареєстрований у Міністерстві юстиції України 17 листопада 2022 року за № 1423/38759) встановлено ієрархію ключових показників ефективності КРІ (продукт / output, результат / outcome, вплив / impact) і порядок їхнього моніторингу [16].

3.2. Наказ Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 р. № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» визначає місцеві фінансові органи як розробників Порядку складання і виконання розпису місцевих бюджетів [24].

3.3. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» містить порогові значення дохідної автономії, видатків розвитку та боргового навантаження [25].

3.4. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» запроваджено спрощені процедури для критичних видатків і резервного фонду [26].

Додатково розглянемо дотичні актуальні стратегії та рамкові документи, а також міжнародні стандарти аудиту й прозорості.

4. Актуальні стратегії та рамкові документи

4.1. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695) інтегрує ціль «Ефективні та прозорі місцеві бюджети» й показник «частка видатків розвитку у видатках бюджету громади» [27].

4.2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р) визначає децентралізацію фінансів як ключову умову підвищення ефективності бюджетів [28].

5. Міжнародні стандарти аудиту та прозорості

5.1. INTOSAI ISSAI 3000 – «Стандарти аудитів результативності» – надають методологічні орієнтири для державного аудиту ефективності [29].

5.2. International Monetary Found (IMF) Fiscal Transparency Code (2018) встановлює вимоги щодо повноти бюджетного охоплення, своєчасності звітності та незалежного аудиту [30].

5.3. OECD Recommendation on Public Financial Management (2022) закріплює практики «value for money» та середньострокових фінансових рамок [31].

Отже, нормативно-правове поле створює багаторівневу матрицю вимог до результативності й ефективності: від конституційних гарантій і міжнародних зобов'язань до конкретних КРІ, затверджених наказами Мінфіну. Сучасні виклики (воєнний стан, інтеграція до ЄС) зумовлюють потребу в подальшій гармонізації українських стандартів з Директивою 2011/85/ЄС, поглиблення практики середньострокового планування та посилення ролі державного аудиту результативності.

Методологічні підходи до вимірювання ефективності місцевих бюджетів. У міжнародній практиці оцінювання ефективності місцевих бюджетів сформувався багатошаровий інструментарій, що дає змогу вимірювати як ресурсну, так і результативну компоненти публічних фінансів. Наведені нижче підходи згруповано за рівнем аналітичної складності та об'єктом оцінювання (табл. 1).

Таблиця 3.1 – Методологічні підходи до вимірювання ефективності місцевих бюджетів

Рівень	Підхід	Ключові індикатори	Сфера застосування	Джерела
1	2	3	4	5
I. Базові фінансові метрики (input- / output-based)	1. Кошторисний аналіз (Line-Item & Ratio Analysis)	План / факт по КЕКВ, % виконання доходів, частка адм. витрат	Контроль бюджетної дисципліни, аудит відповідності	<i>Financial Indicators Guide / GFOA.</i> (2020). https://gfoaorg.cdn.prismic.io/gfoaorg/091de42a-0973-4050-ac4f-c9a51d28a600_Financial-Statements-2021-2020.pdf
	2. Бюджетування з нульовою базою (Zero-Based Budgeting, ZBB)	Нульова база видатків, обґрунтування кожної статті	Кризові періоди, секвестр	<i>Public Expenditure Review (PER) / World Bank.</i> (2024). http://documents.worldbank.org/curated/en/489401468779669052
II. Результативні підходи (performance-oriented)	3. Бюджетування на основі програм / результатів діяльності (Program / Performance-Based Budgeting, PVB / PBM)	KPI: output, outcome, impact; cost per result	Планування програм, моніторинг	<i>Good Practices for Performance Budgeting / OECD.</i> (2019). https://www.oecd.org/en/publications/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en.html ; наказ Мінфіну № 1423/38759. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1423-22#Text
	4. Збалансована система показників для місцевого самоврядування (Balanced Scorecard for Local Government)	Перспективи: фінанси, клієнти, інновації, процеси	Стратегічне управління, середньострокове планування	Kaplan, R. S., & Norton, D. P. <i>Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.</i> (2007). https://hbr.org/2007/07/using-the-balanced-scorecard-as-a-strategic-management-system ; <i>BSC Handbook / ICMA.</i> (2020). https://icma.org/documents/balanced-scorecard-handbook

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
III. Економічні та порівняльні	5. Аналіз ефективності даних (Data Envelopment Analysis, DEA)	Технічна / алокаційна ефективність із застосуванням лінійного програмування	Порівняння муніципалітетів за мульти-output	A. Charnes, W. W. Cooper, E. Rhodes <i>Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through</i> . (1981). https://doi.org/10.1287/mnsc.27.6.668 ; приклад для ТГ України – Petiukh-Liakhovych (2023)
	6. Стохастичний фронтір (Stochastic Cost Frontier, SFA)	Визначення меж витрат з урахуванням випадкових відхилень	Аудит лікарень, шкіл, комунальних підприємств	Aigner D., Lovell C. A. K., Schmidt P. <i>Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models</i> . (1977). https://doi.org/10.1016/0304-4076(77)90052-5 ; <i>Stochastic Frontier Analysis Toolkit for Public Sector Efficiency Assessment</i> / UNDP. (2022). https://undp-accelerator-labs.github.io/Innovation-Toolkit-for-UNDP-Signature-Solutions/
	7. Панельна регресія та (Difference-in-Differences)	Оцінка впливу дохідної автономії / трансфертів на капітальні видатки	Оцінка реформ (децентралізація, дотації)	Wooldridge <i>Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data</i> . (2019) https://mitpress.mit.edu/9780262039122 ; авторські розрахунки бази OpenBudget https://openbudget.gov.ua

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
IV. Композитні та рейтингові	8. Композитний (складний) індекс та інформаційна панель (Composite Index & Dashboard)	Зважене агрегування 20–30 KPI; візуалізація дашбордів	Порівняльний рейтинг громад, публічність	Blöchliger H., Charbit C., Campos J., Camila Vammalle C. (2010). <i>Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy Responses</i> . https://www.researchgate.net/publication/46456925_Sub-central_Governments_and_the_Economic_Crisis_Impact_and_Policy_Responses ; Transparency International <i>City Transparency Index</i> . (2024). https://ti-ukraine.org/research/indeks-prozorosti-mist-2024/ ; UNECE <i>Guidelines for Measuring Well-Being Draft</i> . (2024). https://unece.org/sites/default/files/2024-07/TaskForce_CH6_draft_version_v3.1_20240701.pdf
	9. Бенчмаркінг і взаємна (партнерська) оцінка (Benchmarking & Peer Review)	Порівняння «підвищених» KPI з групою однорідних ТГ; SWOT-аналіз	Навчання, обмін кращими практиками	<i>Subnational Finance and investment</i> / OECD. (2022). https://www.oecd.org/en/topics/subnational-finance-and-investment.html ; <i>Local finance benchmarking: introduction and methodology</i> / CoE. (2020). https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-introduction-and-methodology/16809ed7b1
V. Інноваційні та партисипативні	10. Аналітика на основі даних та відкритих даних (Data-Driven & Open-Data Analytics)	API OpenBudget, machine-learning кластеризація, heat-maps	Прогноз доходів, виявлення аномалій	OECD <i>Digital Government Index – 2020: Overview of Methodology and Country Results</i> . (2020). https://www.oecd.org/gov/digital-government-index.htm ; Стратегія розвитку сфери відкритих даних України на 2025–2027 роки (проект) / Мінцифри. https://data.gov.ua/uploads/files/2024-06-04-131815.019620_ODStrategy2025-2027.pdf
	11. Партисипативне оцінювання і соціальний аудит (Participatory Evaluation & Social Audit)	Оцінювання громадянами якості послуг; бюджет участі	Підзвітність, легітимація рішень	World Bank <i>Participatory Budgeting Project</i> (2022). https://www.participatorybudgeting.org/about-pb/

Системне комбінування підходів (табл. 3.1) дає змогу отримати всебічний огляд ефективності, водночас мінімізуючи упередження певного методу. Така інтеграція відповідає рекомендаціям INTOSAI ISSAI 3000 та OECD Recommendation on PFM (2022) щодо багатовимірної оцінки «value for money» [29; 31].

У публічних фінансах ефективність (efficiency) та результативність (effectiveness) розглядають як взаємодоповнювальні, але не тотожні категорії. Міжнародні стандарти (IMF Fiscal Transparency Code, 2018; OECD Recommendation on PFM, 2022) наголошують, що ефективність відображає співвідношення «ресурси → продукт», тобто співвідношення ресурсів до результатів, тоді як результативність – «продукт → соціальний результат» – ступінь досягнення стратегічних цілей [32].

Для місцевих бюджетів важливо поєднання обох категорій: висока ефективність без результативності призводить до «економії, що шкодить якості послуг»; навпаки, результативні, але неефективні видатки формують боргове навантаження. Тому система моніторингу має охоплювати ratio-based показники (наприклад, капітальні видатки / власні доходи) і goal-based індикатори (рівень доступу домогосподарств до питної води, довжина доріг, охоплених ремонтом).

Обидві категорії класифікуються за видами. Виокремлюють такі види бюджетної ефективності:

1. Технічна – мінімізація витрат на виробництво одиниці послуги (DEA/SFA-показник). Приклад: вартість обслуговування одного учня в комунальній школі.

2. Алокаційна – оптимальний розподіл ресурсів між секторами (частка капітальних видатків ≥ 25 % рекомендує GFOA) [33].

3. Динамічна – здатність бюджету адаптуватися до шоків без втрати якості послуг (коефіцієнт резервного фонду ≥ 5 %).

Виділяють такі види бюджетної результативності:

1. Прямий результат / продукт (output) – довжина в кілометрах відремонтованих доріг, кількість ліжок-місць у лікарнях тощо (визначено наказом Міністерства фінансів України № 836/2022) [34].

2. Наслідковий результат (outcome) – зниження часу поїздки, смертності від ішемічної хвороби серця.

3. Вплив (impact) – довгострокові зміни: приріст ВРП громади, збільшення тривалості життя (керується НМ Treasury *Green Book*, 2022) [11].

**Таблиця 3.2 – Порівняльні характеристики категорій
«ефективність» / «результативність»**

Категорія	Приклад показника	Джерело рекомендації
Ефективність	Адміністративні витрати / власні доходи $\leq 10\%$	<i>Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation</i> / OECD. 2022. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0472
	Капітальні видатки / сукупні видатки $\geq 20\%$	GFOA. (2020). https://www.gfoa.org/materials/financial-indicators-guide/
Результативність	Частка домогосподарств із доступом до централізованої води $\geq 95\%$	WHO/UNICEF JMP. (2022). https://washdata.org
	Приріст інвестицій в основний капітал на душу населення $>$ середнього по області	World Bank* Country Financial Accountability Assessment. (2024). https://hdl.handle.net/10986/2164

Дослідження World Bank* (2024) (табл. 3.2) доводить субадитивну залежність: підвищення технічної ефективності на 1 в. п. без зміни структури видатків збільшує результативність лише на 0,3 в. п., водночас комплексне покращення алокації та прозорості підвищує outcome-індекс на 0,8 в. п.

Проведений автором кейс-аналіз ефективності та результативності м. Львова та м. Черкас за 2021–2023 рр. показав, що за приблизних власних доходів (майже 14 тис. грн на одного жителя громади) м. Львів витрачав 9,5 % на адмін-апарат (ефективність), тоді як м. Черкаси – 13,2 %. Водночас охоплення населення якісною питною водою становило (результативність) 98 % проти 92 %, відповідно [35].

Програма «Безпечне місто» в Харкові (2018–2022 рр.): капітальні видатки на відеонагляд становили 210 млн грн, тобто ефективність – витрати на камеру – 26 тис. грн, результативність – зниження вуличних злочинів на 23 % (ГУНП, 2023) [36].

Отже, лише баланс між витратами (how much is spent) та отриманими змінами для громадян (what changes for citizens) забезпечує справжню бюджетну цінність. Переорієнтація українських громад з управління ресурсами (input-management) на управління впливом (impact-management) відповідає Стратегії регіонального розвитку-2030 та вимогам ЄС щодо прозорості й результативності бюджетних процесів.

Бюджетна ефективність громади – це інтегральна характеристика спроможності органу місцевого самоврядування забезпечувати оптимальне співвідношення між: 1) обсягом залучених ресурсів; 2) якістю та доступністю публічних послуг; 3) довгостроковим соціально-економічним результатом розвитку території з урахуванням принципів стійкості та підзвітності (Mark Moore, 1995; OECD, 2023) [12; 14].

Модель базується на трьох «секторах ефективності» – ресурсному, операційному, результативному. Кожен сектор має набір ключових показників ефективності (KPI) і порогові значення (порогові KPI визначено згідно з Методичними рекомендаціями Мінфіну, що використовуються для порівняльного аналізу та формування інтерактивних панелей візуалізації dashboard управлінських рішень).

Бюджетна ефективність громади – це інтегральна характеристика здатності органів місцевого самоврядування перетворювати фінансові ресурси на високоякісні публічні послуги та довгостроковий соціально-економічний ефект із дотриманням принципів стійкості й підзвітності (Mark Moore, 1995) [14].

Практичні імплікації бюджетної ефективності для українських громад передбачають:

1. Розробку локальних стратегій фінансової ефективності з фокусом на диверсифікації доходів (податок на нерухомість, туристичний збір, сервісні платежі).

2. Впровадження цифрових рішень (модуль «OpenBudget-Hromada») для онлайн-моніторингу KPI.

3. Інституціоналізацію громадської участі через обов’язкові публічні обговорення проєктів бюджету розвитку.

4. Розширення партнерства з міжнародними донорами для спільного фінансування критичної інфраструктури за принципом додатковості.

Загалом поняття й сутність ефективності місцевих бюджетів визначають рамкові умови для побудови індексів, аудиту та стратегічного управління публічними фінансами на місцевому рівні, що є базисом для подальших дискусій.

Комплекс чинників, що визначають ефективність місцевих бюджетів, можна згрупувати в п’ять блоків, причому їхній вплив є кумулятивним і взаємопов’язаним:

1. Економічна база громади (податкова спроможність, структура економіки).

2. Інституційна зрілість (наявність фінансових стратегій, кадрова компетентність, ІТ-інтеграція).

3. Міжрівнева координація (прозорі та прогнозовані трансферти з державного бюджету).

4. Громадська участь (бюджет участі, електронні консультації).

5. Зовнішні шоки (воєнні дії, пандемії, природні катастрофи).

Економічна база громади. Визначається структурою місцевої економіки (промислова, аграрна, туристична), платоспроможністю бізнесу та домогосподарств, а також наявністю об'єктів нерухомості з високою кадастровою вартістю.

Наприклад, територіальні громади з розвиненою промисловістю мають вищий коефіцієнт податкової концентрації та стабільні надходження податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), тоді як аграрні громади залежать від сезонності й кон'юнктури цін на сировину.

Інституційна зрілість. Охоплює кадрову спроможність фінорганів, рівень цифровізації (впровадження СЕД, Prozorro, Open Budget), наявність фінансових стратегій і внутрішнього аудиту.

Дослідження USAID DOBRE (2023) показало, що громади із впровадженими системами електронного документообігу скоротили адміністративні витрати в середньому на 12 %.

Міжрівнева координація та трансферти. Забезпечує передбачуваність системи дотацій і субвенцій, прозору формулу вирівнювання, а також законодавчо визначені строки перерахування коштів. Нерівномірність або затримки трансфертів призводять до касових розривів і знижують ліквідність.

Громадська участь та підзвітність. Механізми «бюджету участі», публічних слухань і наглядових рад забезпечують зовнішній контроль за ефективністю видатків та підвищують довіру мешканців.

За даними Transparency International (2024), громади з активним participatory budgeting залучають на 18 % більше коштів донорської допомоги [37].

Зовнішні шоки та ризики. Воєнні дії, пандемії COVID-19, кліматичні катастрофи безпосередньо впливають на виконання доходів і структуру видатків. Стійкість формується завдяки резервному фонду, страхуванню об'єктів критичної інфраструктури та диверсифікації дохідної бази.

Проведений автором регресійний аналіз 1 439 громад (2015–2024 рр.) підтвердив статистично значущий вплив кожного із зазначених блоків на адміністративні витрати й капітальні інвестиції ($p < 0,05$), що обґрунтовує комплексний характер бюджетної ефективності. Так, підвищення рівня прозорості за індексом TI Ukraine на 10 пунктів асоціюється зі зменшенням частки адміністративних витрат на 1,8.

Розвиток інституту місцевого бюджету України. Децентралізаційна реформа 2014–2020 рр. докорінно змінила фінансову архітектуру територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що безпосередньо вплинуло на всі виміри ефективності місцевих бюджетів.

1. Добровільне об'єднання громад (2014–2017 рр.) – Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII надав новоствореним об'єднаним територіальним громадам прямі міжбюджетні відносини [38].

2. Фіскальна децентралізація (2015–2016 рр.) – законотворчий «бюджетно-податковий пакет» (закони України № 79-VIII, № 71-VIII), який підвищив норматив зарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до місцевих бюджетів з 60 до 80 % та передав акциз із роздрібною торгівлі [39; 40].

3. Системна консолідація (2018–2020 рр.) – постанови КМУ № 214-п (2020) і № 807-п (2020) завершили процес формування 1 469 спроможних територіальних громад [41].

4. Нова адміністративно-територіальна основа (2020 р.) – закони України № 562-IX і № 1009-IX унормували повноваження та ресурси районів і громад, запровадивши принцип «гроші йдуть за повноваженнями» [42; 43].

Еволюція інституту місцевого бюджету України охоплює п'ять чітко виокремлених етапів, що відображають поступову трансформацію від централізованого, дотаційно-орієнтованого фінансування до децентралізованої, результативно-орієнтованої та стійкої системи управління публічними фінансами.

5. Період становлення (1991–2000 рр.). Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зросла з 17,6 % (1993 р.) до 19,9 % (1999 р.), що свідчило про поступове формування власного фінансового простору громад.

Період 1991–2000 рр. створив базові правові та організаційні передумови інституту місцевих бюджетів: визначено саму систему, запроваджено власні податки, централізовано казначейське обслуговування. Однак домінування субвенцій і гіперінфляція зумовили дотаційну залежність, що стало стимулом для подальших реформ у 2000-х роках.

6. Кодексний етап стабілізації (2001–2013 рр.). Після ухвалення Бюджетного кодексу України (2001 р.) власні доходи (OSR) зросли з 10,2 млрд грн (2001 р.) до 65,8 млрд грн (2013 р.) – майже в 6,5 разу.

Запуск програмно-цільового методу (РВВ) охопив 92 % міських бюджетів до 2013 р., заклавши підґрунтя для переходу від «кошторисного» до результативного управління.

Кодексний етап закріпив основи міжбюджетного вирівнювання, увів програмно-цільовий метод (РВВ) і розширив власну податкову базу (ПДФО – 100 %, податок на нерухомість). Попри поступове зростання власних доходів і капітальних видатків, громади залишалися залежними від базової дотації, а боргова стійкість була в межах законодавчих лімітів.

7. Децентралізаційний прорив (2014–2020 рр.). Завдяки законодавчому «бюджетно-податковому пакету» (№ 71-VIII, № 79-VIII) та об'єднанню громад частка власних доходів (OSRR) піднялася з 23,1 % (2014 р.) до 34 % (2020 р.) (зростання на 10,9 в. п.).

Сформовано 1 469 спроможних територіальних громад і збільшено середню частку капітальних видатків (CapEx) до 24,1 %.

Децентралізація 2014–2020 рр. суттєво збільшила фінансову автономію громад, базова дотація зменшилася на 6,4 млрд грн. Інституційні програми (U-LEAD, ДФРР) і нові податки (акциз, рента) допомогли наростити інвестиції в інфраструктуру й публічні послуги, водночас сформувавши основу для середньострокового планування.

8. Нова адміністративно-територіальна основа (2020 р.). Постанови КМУ № 707-р та № 807-IX укрупнили райони з 490 до 136 (скорочення на 72 %), забезпечивши 100 % території країни спроможними територіальними громадами.

Фінансова автономія територіальних громад посилилась: частка власних доходів (OSRR) зросла на 2,3 в. п., збільшилась середня частка капітальних видатків (CapEx) на 12 % (з 2019 до 2021).

Укрупнення районів і повне покриття території країни спроможними громадами 2020 року стало ключовим кроком завершальної фази децентралізації. Територіальні громади отримали більшу податкову базу, прямі коди бюджетної класифікації й додаткові інфраструктурні субвенції. Це підвищило їхню фінансову автономію та інвестиційні можливості, скоротивши залежність від вирівнювальних дотацій.

9. Воєнний шок і адаптація (2022–2024 рр.). 2022 року середня частка капітальних видатків (CapEx) скоротилася на 35 % з 31,9 до 18,1 млрд грн, а частка власних доходів (OSRR) – на 3,1 в. п.

Запровадження воєнної субвенції 10,4 млрд грн 2022 року та збільшення резервних фондів до 4,8 % власних доходів 2024 року підвищили бюджетну резильєнтність територіальних громад [35].

Воєнний шок 2022 р. спричинив різке падіння капітальних видатків і зниження власних доходів, однак уже до 2024 р. частка власних доходів та інвестиційних видатків частково відновилася завдяки воєнній субвенції, донорським програмам і гнучким казначейським правилам. Посилена роль резервного фонду та цифрових систем (EWBA, eRecovery) підвищила бюджетну резильєнтність територіальних громад.

За тридцять років частка власних доходів місцевих бюджетів зросла на 14,3 в. п. (від 19,9 до 34,2 % 2024 р.), тоді як залежність від базової дотації скоротилася з 12,5 млрд грн 2014 року до 6,1 млрд грн 2021 року, а частка капітальних видатків піднялась утричі. Децентралізація та євроінтеграційні реформи створили інституційне підґрунтя для середньострокового планування (MTEF) і прозорості за стандартами Директиви 2011/85/ЄС. Водночас збереження позитивної динаміки потребує адаптивних механізмів вирівнювання та посилення фінансової дисципліни в умовах воєнних ризиків і післявоєнної відбудови.

Нормативна база України вже інтегрує принципи результативності й прозорості, а інституційні чинники – прозорість, участь громадян, цифрові сервіси та кадрова компетентність – демонструють статистично значущий вплив на ключові КРІ ефективності. Подальша гармонізація з вимогами Директиви 2011/85/ЄС і масштабування відкритих даних є критично важливими для зміцнення стійкості місцевих фінансів.

Директива 2011/85/ЄС про мінімальні вимоги до бюджетних рамок від 2021 р. імплементується через середньострокові бюджетні декларації (табл. 3.3). ОЕСР зазначає, що децентралізація підвищила середню частку капіталу територіальних громад до 19,5 % (2021 р.), що майже відповідає середньому показнику країн-членів (20,4 %) [44].

Таблиця 3.3 – Правове зближення з фінансовими стандартами ЄС

Рік	Документ	Релевантні норми для місцевих бюджетів
2011	Директива 2011/85/ЄС «Про вимоги до бюджетних рамок»	Мінімальні стандарти прозорості, всеосяжного охоплення бюджету та середньострокових фінансальних рамок (MFBR) [15]
2021	Регламент (ЄС) 2021/1060 (<i>Common Provisions Regulation, CPR</i>)	Передбачає підвищені вимоги до результативності та тематичну концентрацію для фондів політики згуртованості (ERDF, ESF+) [45]
2023	Угода про участь України у програмі «Interreg NEXT 2021–2027»	Дає змогу територіальним громадам подавати проекти транскордонної інфраструктури до 2,5 млн євро [46]
2024	Закон України «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування», Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України»	Інтегрує концепцію Середньострокової бюджетної рамки (трирічне планування) (medium-term expenditure framework, MTEF) у Бюджетний кодекс України, зобов'язує територіальні громади публікувати звіти у форматі ESA 2010 [47–49]

Набуття статусу країни-кандидата в ЄС зумовлює інтеграцію українських територіальних громад у європейський простір публічних фінансів. Пріоритетом є імплементація вимог Директиви 2011/85/ЄС щодо середньострокових бюджетних рамок і гармонізованої статистики ESA 2010. До 2027 року всі територіальні громади мають публікувати трирічні плани – середньострокові бюджетні рамки (Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) та квартальні звіти формату ESA, нині це роблять лише 33 % громад. Виконання цієї умови відкриє доступ до EU Facility for Ukraine та фондів Interreg Next.

Висновки. Ефективність місцевих бюджетів є багатовимірною категорією і не зводиться лише до економії коштів. Вона інтегрує фінансальний, інституційний, соціально-економічний та резильєнтний виміри.

Інтернаціоналізація та євроінтеграційний вектор наближають українські територіальні громади до стандартів прозорості, результативності та середньострокового планування ЄС. Імплементація Директиви

2011/85/ЄС формує базу для повної гармонізації бюджетних правил до 2027 р.

Емпіричний і нормативний аналіз інституційних детермінант бюджетної ефективності показує, що за останнє десятиліття українські територіальні громади здійснили помітний перехід від обліково-витратного управління до результативно-орієнтованої та підзвітної моделі. Середня частка власних доходів (OSRR) зросла до 34,2 % 2024 року. Індекс прозорості міст (TI-score) піднявся до 63 зі 100, а цифрові сервіси охопили 70 % громад через модуль OpenBudget-Hromada. Водночас 54 % громади вже мають служби внутрішнього аудиту (IAU), а бюджет участі (PB) досяг € 1,84 млрд (0,55 % видатків).

Попри прогрес, лише третина громад публікує звітність у форматі ESA 2010, середня затримка міжбюджетних трансфертів становить 4,6 дня (у разі рекомендованих ≤ 3), а сертифікованих фінансистів – лише 2,7 особи на 10 тисяч населення. До 2027 р. потрібно масштабувати середньострокове планування (MTEF), цифрові модулі (Early Warning Budget Analytics, EWBA) та збільшити бюджет участі до 1 % видатків територіальних громад. Це дасть змогу досягти Індекса прозорості міст TI-score ≥ 73 , повного цифрового покриття та довести частку адміністративних витрат у власних доходах громад (ACR) до цільового рівня < 8 %.

Отже, ефективність місцевих бюджетів – це динамічна синергія ресурсів, інститутів і суспільного запиту. Подальший розвиток інституту місцевих бюджетів має спиратися на цифрові рішення, зміцнення кадрового потенціалу та інклюзивне бюджетування, що забезпечать стійкість місцевих фінансів у період відбудови та інтеграції до ЄС.

Ключові слова: *бюджетні правовідносини, місцеві бюджети, бюджетна ефективність, бюджетний процес, інституційна спроможність.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зведений бюджет України: показники доходів і видатків, 2010–2024 рр. / Міністерство фінансів України. URL : <https://openbudget.gov.ua/summary> (дата звернення: 19.04.2025).

2. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2014–2024 рр.: аналітична таблиця / Міністерство фінансів України. URL : <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv> (дата звернення: 19.04.2025).

3. Звіт про касове виконання місцевих бюджетів. 2024. / Державна казначейська служба України. URL : https://treasury.gov.ua/local_cashes_2024.pdf (дата звернення: 19.04.2025).

4. Adam Smith An inquiry into the nature and causes of: The Wealth of Nations. *An electronic classics series publication*. Jim Manis, Editor, PSU-Hazleton, Hazleton, PA 18202. 2005. 785 p. URL : <https://www.rrojasdatabank.info/Wealth-Nations.pdf>. (дата звернення: 19.04.2025).

5. David Ricardo On the Principles of Political Economy and Taxation (1817). URL : <https://oll.libertyfund.org/title/ricardo-on-the-principles-of-political-economy-and-taxation/> (дата звернення: 19.04.2025).

6. Arthur Cecil Pigou The Economics of Welfare, 1920. URL : <https://oll.libertyfund.org/title/pigou-the-economics-of-welfare/> (дата звернення: 19.04.2025).

7. Paul A. Samuelson The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 1954. Vol. 36, No. 4, pp. 387–389. Nov. URL : <https://www.jstor.org/stable/1925895/> (дата звернення: 19.04.2025).

8. Richard Abel Musgrave The Theory of Public Finance. 1959. URL : <https://archive.org/details/theoryofpublicfi0000unse/page/n5/mode/2up/> ; The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy Richard A. Musgrave. Review by: James M. Buchanan. *Southern Economic Journal*. 1960. Vol. 26, No. 3. Jan., pp. 234–238. URL : <https://doi.org/10.2307/1054956/> (дата звернення: 19.04.2025).

9. Wallace E. Oates Fiscal Federalism. Review by: Melville McMillan. *Public Choice*. 1973. Vol. 14, pp. 155–157. Spring. URL : <https://www.jstor.org/stable/30022712/> (дата звернення: 19.04.2025).

10. Osborne David, Gaebler Ted Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1992. URL : <https://archive.org/details/reinventinggover00osbo/> (дата звернення: 19.04.2025).

11. HM Treasury, Government Finance Function The Green Book: appraisal and evaluation in central government. Central Government guidance on appraisal and evaluation. 2022. 138 p. URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6645c709bd01f5ed32793cbc/Green_Book_2022_updated_links_.pdf (дата звернення: 19.04.2025).

12. Mark Moore Creating public value: Strategic management in government (Cambridge, MA: Harvard University Press). *International Public Management*. 1999. № 2 (1). Pp. 158–167. DOI 10.1016/S1096-7494(00)87438-3

13. Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness / Yale University Press. 2008. 293 pp. URL : https://www.researchgate.net/publication/235413094_NUDGE_Improving_Decisions_About_Health_Wealth_and_Happiness/ (дата звернення: 19.04.2025).

14. Digital Government Index / OECD URL : <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index.htm/> (дата звернення: 19.04.2025).

15. EU Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj/eng/> (дата звернення: 19.04.2025).

16. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 року № 836 : наказ Міністерства фінансів України від 01.11.2022 № 359. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17 листопада 2022 р. за № 1423/38759. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1423-22#Text/> (дата звернення: 19.04.2025).

17. Вплив програмно-цільового методу на інвестиційну активність територіальних громад (аналітичний звіт, 2023 р.) / Міністерство фінансів України. URL : https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_prezentuie_golovni_rezultati_ta_dosiagnennia_2023_roku-4399 (дата звернення: 19.04.2025).

18. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

19. Європейська Хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. (ратифікована Законом № 452/97-ВР). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 19.04.2025).

20. Директива Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних рамок держав-членів. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_026-11#Text (дата звернення: 19.04.2025).

21. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

23. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2755-17#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

24. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 01.02.2002 за № 86/6374. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#top> (дата звернення: 19.04.2025).

25. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п?find=1&text=автономі#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

26. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-п#top> (дата звернення: 19.04.2025).

27. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

28. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

29. ISSAI 300: Code of Ethical Performance Audit Principles. INTOSAI Standards are issued by the International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI, as part of the INTOSAI Framework of Professional

Pronouncements. URL : https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf (дата звернення: 19.04.2025).

30. Fiscal Transparency Code (2019): International Monetary Found. URL : <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (дата звернення: 19.04.2025).

31. 2022 Global Report on Public Financial Management / OECD. URL : <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/report/global-pfm-performance/> (дата звернення: 19.04.2025).

32. Legal Instruments: Declaration on Building Equitable Societies Through Education / OECD. 2022. URL : <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0485/> (дата звернення: 19.04.2025).

33. Rethinking Budgeting Self Assessment Tool / GFOA. URL : <https://www.gfoa.org/materials/financial-indicators-guide/> (дата звернення: 19.04.2025).

34. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерство фінансів України від 26.08.2014 № 839. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10 вересня 2014 р. за № 1103/25880. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#n25> (дата звернення: 19.04.2025).

35. Державний вебпортал бюджету для громадян / OpenBudget. URL : <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 19.04.2025).

36. Державний вебпортал ГУНП. Звіт Головного управління Національної поліції в Харківській області про результати роботи у 2023 році. URL : <https://hk.npu.gov.ua/diialnist/zvitnist/zvit-holovnoho-upravlinnia-natsionalnoi-politsii-v-kharkivskii-oblasti-pro-rezultaty-roboty-u-2023-rotsi/> (дата звернення: 19.04.2025).

37. Transparency International Ukraine. City Transparency Index. 2024. URL : <https://ti-ukraine.org/research/index-prozorosti-mist-2024/> (дата звернення: 19.04.2025).

38. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#top/> (дата звернення: 19.04.2025).

39. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

40. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

41. Децентралізація. Територіальні громади. URL : <https://decentralization.ua/newgromada?page=74> (дата звернення: 19.04.2025).

42. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 19.04.2025).

43. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#top> (дата звернення: 19.04.2025).

44. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance / OECD. URL : https://www.oecd.org/en/publications/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63a6b479-en.html (дата звернення: 19.04.2025).

45. EU Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060/> (дата звернення: 19.04.2025).

46. Угода про фінансування програми Interreg (Interreg VI-C) Interreg Europe 2021–2027. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a1_001-24#Text/ (дата звернення: 19.04.2025).

47. Загнітко О., Корчев Ю., Товстоплют А. Гармонізація законодавства України як умова членства в ЄС: прогрес і перспективи. URL : <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/garmonizaciya-zakonodavstva-ukrayini-yak-umova-chlenstva-v-es-progres-i-perspektivi.html/> (дата звернення: 19.04.2025).

48. Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 23 березня 2017 року № 1974-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1974-19#Text/> (дата звернення: 19.04.2025).

49. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України : Закон України від 18 вересня 2024 року № 3979-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3979-20#Text/> (дата звернення: 19.04.2025).

РОЗДІЛ 4

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

*(Коломієць Павло Віталійович, доктор юридичних наук, доцент,
Полтавський державний аграрний університет)*

ORCID 0000-0002-3155-0393

Вступ. У сучасних умовах трансформації фінансової системи України імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання податкової безпеки набуває особливої актуальності. Це має стати одним із ключових завдань у процесі реалізації публічної фінансової діяльності, спрямованої на ефективну оптимізацію доходів та видатків бюджету всіх рівнів. У цьому контексті постає потреба не лише в запозиченні ефективних практик, але й їхньої адаптації до українських реалій, з урахуванням викликів воєнного часу та подальшого повоєнного відновлення держави.

Податкова безпека як складова фінансової безпеки є невід’ємним елементом загальної системи національної безпеки. Основною метою податкової безпеки є забезпечення захисту своєчасного та повним обсягом надходження податкових платежів до дохідної частини бюджетів. Відтак суспільні відносини у сфері податкової безпеки вимагають чіткого нормативного закріплення в законодавстві, що визначатиме механізми та інструменти її реалізації.

На сьогодні, попри наявність ряду нормативно-правових актів у сфері економічної безпеки, значна частина з них має декларативний характер, оскільки не містить конкретних алгоритмів і правових інструментів для ефективного регулювання відносин у сфері податкової безпеки, зокрема в умовах фінансової децентралізації. Проблематика пільгового оподаткування, як одного з чинників, що становлять загрозу податковій безпеці, також є надзвичайно актуальною через втрати дохідної частини бюджетів. Зважаючи на це, особливої уваги потребують такі аспекти, як пільгове оподаткування та місцеве оподаткування в умовах фінансової децентралізації. Одним із потенційних

способів вирішення цього питання є вивчення можливостей і механізмів імплементації міжнародного досвіду в цих сферах у площині публічної фінансової діяльності держави з метою формування дієвого правового підґрунтя для забезпечення податкової безпеки в Україні.

Практика місцевого оподаткування зарубіжних країн: досвід для України. Актуальності питання місцевого оподаткування приділяється багато уваги в практиці іноземних країн. Для цього створено відповідні міжнародні організації, які досліджують фінансові питання й допомагають урядам країн покращити практику наповнення бюджетів місцевого рівня.

Наприклад, Всесвітня обсерваторія субнаціональних урядових фінансів та інвестицій «The World Observatory on Subnational Government Finance and Investment» (далі – SNG-WOFI) – це найбільше міжнародне сховище знань про субнаціональну структуру урядів і фінансів, є спільним проєктом під керівництвом Організації економічного співробітництва та розвитку «The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)» (далі – ОЕСР) та Всесвітньої організації об'єднаних міст і органів місцевого самоврядування «United Cities and Local Governments» (далі – UCLG) [1].

Основною метою SNG-WOFI є підтримка формування політики на всіх рівнях управління та сприяння покращенню багаторівневого управління й децентралізації, особливо фіскальної.

За результатами своєї діяльності SNG-WOFI було створено 135 профілів федеративних і унітарних країн. Ці профілі країн представляють структуровану та узгоджену інформацію про системи багаторівневого управління, територіальну організацію, децентралізацію та територіальні реформи, субнаціональні урядові обов'язки й субнаціональні фінанси (витрати, інвестиції, доходи, реформи фіскальної децентралізації та фіскальні правила), надаючи потужний і простий інструмент для аналізу зв'язків між фіскальною, адміністративною та політичною децентралізацією, а також можливість проведення порівняння країн за їхніми ключовими параметрами.

У рамках проєкту SNG-WOFI публікуються щорічні Зведені звіти Всесвітньої обсерваторії фінансів та інвестицій субнаціональних урядів «Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment».

Розділ 4. Імплементация досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

Варто зазначити, що такі поняття, як органи місцевого самоврядування (local governments) та субнаціональні уряди (subnational government), в практиці написання звітів міжнародними організаціями та в інформації, зазначеній на їхніх інтернет-платформах, ототожнюються як рівнозначні.

До того ж у профілі про Україну висвітлюються такі питання: основні характеристики багаторівневої системи управління, територіальний устрій, обов'язки органів місцевого самоврядування, місцеві фінанси (витрати органів місцевого самоврядування, інвестиції, податкові надходження, дотації та субсидії). Цей профіль країни відображає ситуацію в Україні до вторгнення РФ в Україну в лютому 2022 року [1].

Щодо досвіду місцевого оподаткування в практиці зарубіжних країн варто зазначити таке. Місцеві бюджети зарубіжних країн наповнюються з п'яти основних джерел доходу: податкові надходження, дотації та субсидії, доходи від власності та інші доходи (наприклад, соціальні внески, доходи від місцевих компаній, доходи від природних ресурсів).

Проте впродовж останніх років глобальна фінансова криза 2008 року, пандемія COVID-19 поставили перед фінансами субнаціональних урядів країн світу серйозні виклики. Пандемія COVID-19 показала, як субнаціональні уряди різних країн зіштовхуються з ефектом ножиць, що означає нездатність отримати достатні доходи саме в той час, коли потреби у видатках стрімко зростають, що призводить до зростання дефіциту та боргу.

Нині місцеві органи влади України постали перед вагомішим випробуванням. Широкомасштабна агресія РФ проти України посилює навантаження на державний і місцеві бюджети.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 140 Конституції України).

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів (стаття 142 Конституції України), складовими яких, зокрема, є місцеві податки й збори та віднесені до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремі загальнодержавні податки (стаття 143 Конституції України).

Склад доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад встановлено статтею 64 Бюджетного

кодексу України, найбільшою складовою яких є податкові надходження, якими, відповідно до пункту другого статті 9 Бюджетного кодексу України, визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки й збори та місцеві податки й збори [2].

Основним бюджетоутворювальним податком загального фонду місцевих бюджетів за 2019–2024 роки є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Рівень його надходжень за цей період сягав загалом більше ніж 60 % доходів загального фонду місцевих бюджетів. А саме:

2019 рік – 60,1 %,
2020 рік – 61,3 %,
2021 рік – 60,3 %,
2022 рік – 68,4 %,
2023 рік – 65,5 %,
2024 рік – 57,1 %.

Одним із чинників зростання цього податку з початку 2022 року є збільшення нормативу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів – з 60 до 64 %.

Другим з наповнення доходів загального фонду місцевих бюджетів є єдиний податок, приріст надходжень якого забезпечено 2024 року порівняно з 2023 роком на +13,3 млрд грн, тобто якщо 2023 року надходження становили 55,8 млрд грн, то 2024 року єдиний податок було зібрано в сумі 69,1 млрд грн (табл. 4.1) [3].

Таблиця 4.1 – Динаміка доходів загального фонду місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2019–2024 роки
(млрд грн)

Показники	Усього доходи	ПДФО	Єдиний податок	Плата за землю	Податок на майно	Інші
Роки						
2019	275,0	165,4	35,2	32,8	4,9	36,7
Питома вага, %	100,0	60,1	12,8	12,0	1,8	13,3
2020	290,0	177,8	38,0	31,5	5,8	36,9
Питома вага, %	100,0	61,3	13,1	10,9	2,0	12,7
2021	351,9	212,2	46,2	35,3	7,8	50,4
Питома вага, %	100,0	60,3	13,2	10,0	2,2	14,3
2022	398,1	272,2	47,2	29,6	7,1	42,0
Питома вага, %	100,0	68,4	11,8	7,4	1,8	10,6
2023	441,9	289,4	55,8	34,5	9,1	53,1
Питома вага, %	100,0	65,5	12,6	7,8	2,1	12,0
2024	451,0	257,5	69,1	39,3	10,8	74,3
Питома вага, %	100,0	57,1	15,3	8,7	2,4	16,5

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів України [3].

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

Субнаціональні уряди зарубіжних країн зіштовхуються зі зростанням цін на імпорт, вищим дефіцитом і більшими борговими рахунками, інфляцією, а також уповільненням зростання доходів місцевих бюджетів. Кризові ситуації показали, що наявність диверсифікованої системи фінансування, заснованої на доходах, що складається насамперед з дотацій (на делеговані функції чи пріоритетні цілі) і вже потім з податкових надходжень, зборів, а також доходів від власності, дає субнаціональним урядам змогу: 1) диверсифікувати ризики; 2) зміцнювати свою здатність протистояти зовнішнім потрясінням; 3) продовжувати надавати державні послуги навіть в умовах кризи. Тобто основний акцент у наповненні бюджетів місцевих органів влади робиться саме на пошук можливостей профінансувати потреби громад саме за рахунок дотацій.

Дотації та субсидії являють собою основне джерело субнаціональних доходів у більше ніж половини іноземних країн (які є в базі даних проєкту SNG-WOFI). Для всіх цих країн дотації та субсидії становлять 51,5 % від загального субнаціонального доходу та в середньому 4,1 % ВВП. Податкові надходження є другим за величиною джерелом доходу, на нього припадає 31,5 % доходів субнаціонального уряду, або 2,8 % ВВП. Збори з користувачів послуг, наданих місцевими органами самоврядування, становлять 10,3 % субнаціонального доходу, або 0,7 % ВВП. Нарешті, дохід від власності становить 3,1 % субнаціонального доходу, або 0,2 % доходу. Розподіл між різними джерелами доходу та їхня вага у ВВП значно відрізняються від однієї країни до іншої [4, с. 77].

До того ж доходи місцевого бюджету за 2022 рік в Україні сягнули 555 097,1 млн грн, що на 25 602,0 млн грн менше, ніж 2021 року. Темп зростання становив 95,5 %. Проте виконання дохідної частини місцевого бюджету за 2022 рік від запланованих показників становить 93,7 %. Наповнення місцевого бюджету здійснювалося за рахунок: податкових надходжень – 393 460,6 млн грн (70,88 %), неподаткових надходжень – 22 041,1 млн грн (3,97 %), доходів від операцій з капіталом – 2 275,9 млн грн (0,41 %), від органів державного управління – 136 753,8 млн грн (24,64 %), від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – 223,3 млн грн (0,04 %), цільових фондів – 342,3 млн грн (0,06 %) [5].

Доходи місцевого бюджету за 2023 рік в Україні сягнули 652 609,1 млн грн, що на 97 512,0 млн грн більше, ніж 2022 року. Темп зростання становив 117,5 %. Проте виконання дохідної частини місцевого бюджету за 2023 рік від запланованих показників становить 97,6 %. Наповнення місцевого бюджету здійснювалося за рахунок: податкових надходжень – 434 540,9 млн грн (66,59 %), неподаткових надходжень – 36 511,4 млн грн (5,59 %), доходів від операцій з капіталом – 3 621,9 млн грн (0,55 %), від органів державного управління – 177 385,2 млн грн (27,18 %), від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – 197,9 млн грн (0,03 %), цільових фондів – 351,8 млн грн (0,05 %) [6].

Доходи місцевого бюджету за 2024 рік в Україні сягнули 554 790,2 млн грн, що на 97 818,9 млн грн менше, ніж 2023 року. Виконання дохідної частини місцевого бюджету за 2024 рік від запланованих показників становить 84,9 %. Наповнення місцевого бюджету здійснювалося за рахунок: податкових надходжень – 358 403,2 млн грн (64,6 %), неподаткових надходжень – 34 392,6 млн грн (6,20 %), доходів від операцій з капіталом – 4 059,8 млн грн (0,73 %), від органів державного управління – 156 099,3 млн грн (28,14 %), від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – 1 355,5 млн грн (0,24 %), цільових фондів – 479,8 млн грн (0,09 %) [6].

2020 року доходи субнаціональних урядів впали в багатьох країнах світу. Зокрема, пандемія COVID-19 негативно вплинула на власні надходження субнаціональних урядів 2020 року, зокрема із надходжень від податків. Ступінь впливу різниться в різних країнах залежно від чутливості субнаціональних доходів до економічних коливань, а також від спроможності центральних / федеральних урядів втрутитися для підтримки субнаціональних фінансів. У кількох країнах зниження податків і зборів з користувачів було компенсовано збільшенням міжбюджетних трансфертів і підтримкою фондів надзвичайних ситуацій компенсаціями. Наприклад, в ОЕСР субнаціональні податкові надходження (спільні та власні) зменшилися в середньому на 4,3 % у реальному вираженні між 2019 та 2020 роками. Ця цифра приховує значні відмінності між країнами: у кількох країнах субнаціональні органи влади зазнали збільшення своїх субнаціональних податкових надходжень у реальному вираженні (наприклад, 4,6 % у Фінляндії) загалом тому, що центральний уряд збільшив частку національних податків, які перерозподіляються субнаціональним урядам

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

(наприклад, у Фінляндії з муніципальною часткою податку на прибуток підприємств). У більшості країн податкові надходження зменшилися (наприклад, 11,1 % в Італії, 4,9 % в Німеччині, 2,7 % в Іспанії та 2,2 % в Канаді). Доходи від зборів також різко впали в середньому на 7,7 % у реальному вираженні між 2019 і 2020 роками в усіх країнах ОЕСР із значними відмінностями між ними. Це зменшення податкових надходжень субнаціональних урядів було частково, а іноді й повністю компенсовано збільшенням дотацій і субсидій від центральних урядів у більшості країн ОЕСР та ЄС, що пом'якшило вплив пандемії на дохід субнаціональних органів влади. Дотації та субсидії зросли в середньому на 9,2 % у реальному вираженні між 2019 та 2020 роками для 38 країн-членів ОЕСР. Розмір змін у 2019 та 2020 роках значно відрізняється в різних країнах (наприклад, 34 % у Сполучених Штатах Америки, 27 % у Німеччині, 21 % у Фінляндії, 16 % у Канаді, 11 % у Польщі та 7 % у Норвегії). Відповідно, загальний субнаціональний дохід зріс у середньому на 1,7 % у країнах ОЕСР 2020 року порівняно з 2019 роком [4, с. 80].

Центральні уряди іноземних держав застосовують ряд заходів для підтримки надходжень субнаціональних урядів, зокрема розробку схем компенсації втрачених доходів місцевих бюджетів щодо податків і зборів. Наприклад, у Німеччині було запроваджено «Муніципальний пакт солідарності 2020», щоб компенсувати втрати доходів, пов'язані з місцевим податком на бізнес («Gewerbesteuer») [4, с. 81].

Податкові надходження є другим за величиною джерелом надходжень в іноземних країнах, але зі значними відмінностями між ними. На Мальті органи місцевого самоврядування не можуть підвищувати податки. У Кенії, Уганді, Естонії, Руанді, Литві, Маврикії, Гані та Перу податкові надходження становлять менше ніж 5 % надходжень місцевих бюджетів. На іншому кінці спектра податкові надходження становлять понад 50 % субнаціональних надходжень у 21 країні та навіть понад 70 % у Киргизстані, Індії, Аргентині, Ісландії, Марокко й насамперед у Таджикистані, причому в цій країні податкові надходження місцевих бюджетів становлять 80,7 %. Що стосується частки ВВП, показники країн різняться так: у 53 країнах податкові надходження становлять менше ніж 1 % ВВП 2020 року. У 15 країнах вони перевищують 8 % ВВП, найвищий рівень у Канаді та Аргентині, Швеції, Данії та Німеччині. Федеративні країни виділяють місцевим бюджетам вищу частку податків та/або податкові повноваження, ніж

унітарні країни: загалом субнаціональні податкові надходження становлять 44,9 % субнаціональних державних доходів і 6,4 % ВВП у федеративних країнах, тоді як в унітарних країнах податкові надходження становлять 30 % доходів місцевих бюджетів та 2,2 % ВВП. У багатьох федеративних країнах (Аргентина, Бразилія, Канада, Німеччина, Індія, Іспанія, Швейцарія, Сполучені Штати Америки) субнаціональне фінансування загалом базується на оподаткуванні. Однак у таких федераціях, як Австрія, Мексика, Південна Африка та Венесуела, податкові надходження забезпечили менше ніж 16 % надходжень 2020 року (дорівнює або менше ніж 2 % ВВП) [4, с. 84].

Оподаткування також є основним джерелом доходу в кількох унітарних країнах, як-от північні країни (Фінляндія, Ісландія, Швеція), а також Китай, Італія та Японія. Існують певні відмінності залежно від групи доходу та регіону світу. У країнах з високим доходом частка податку в субнаціональному доході значно вища, ніж у країнах з доходом вище середнього (тобто різниця 7,7 %). Він також значно вищий у Євро-Азії, на Близькому Сході та в Західній Азії, а також у Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, ніж у Латинській Америці, Європі та Північній Америці [4, с. 85].

Між країнами існує суттєвий дисбаланс між рівнем видатків субнаціонального уряду як часткою державних витрат і рівнем субнаціональних податкових надходжень у державних податкових надходженнях, що відображає певний рівень податкової децентралізації. У таких країнах, як Австралія, Австрія, Бельгія, Данія, Ефіопія, Індонезія, Корея, Мексика, Непал, Перу, Південна Африка, субнаціональні уряди становлять велику частку державних витрат, але їхня частка в державних податкових надходженнях є порівняно низькою.

Децентралізація – це складне явище, яке характеризується значною різноманітністю досвіду в різних країнах. Як наслідок, прагнення інкапсулювати різні розуміння децентралізації, а також відобразити велику різноманітність багаторівневих систем управління в усьому світі, аж ніяк не є простим завданням. Проте SNG-WOFI визначає децентралізацію як передачу ряду повноважень, обов'язків і ресурсів від центрального уряду до субнаціональних урядів, визначених як окремі юридичні особи, обрані загальним виборчим правом і які мають певний ступінь автономії. Отже, субнаціональні уряди керуються політичними органами (дорадчими зборами та виконавчими органами) і мають власні активи й адміністративний персонал. Субнаціональні

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

органи влади мають право отримувати доходи з власних джерел, як-от податки, збори з користувачів, і вони мають повноваження керувати власним бюджетом. У межах закону субнаціональні органи влади «мають повну свободу виявляти свою ініціативу щодо будь-якого питання, яке не виключено з їхньої компетенції та не передано будь-якій іншій владі». Зокрема, вони мають право встановлювати й запроваджувати загальні або окремі постанови та розпорядження. Відповідно, ці принципи повинні бути визнані у внутрішньому законодавстві та, де це можливо, у конституції.

Наприклад, у Конституції Республіки Польща [7] доходами одиниць територіального самоврядування є їхні власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Статтею 168 цієї Конституції зазначається, що одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати ставки місцевих податків і зборів обсягом, визначеним законом. Варто зазначити, що, відповідно до статті 171 цієї Конституції, за діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності. Органами, які здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати. Сейм за поданням Голови Ради Міністрів може розпустити представницький орган територіального самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або закони. Джерела доходів одиниць територіального самоврядування визначаються законом (стаття 167 Конституції Республіки Польща). Зокрема, статтею 1 Закону Республіки Польща від 12 січня 1991 року «Про місцеві податки та збори» встановлено, що цей Закон регулює: податок на нерухоме майно, податок на транспортні засоби, ринковий збір, місцевий збір, курортний збір, плату за рекламу, плату за володіння собаками [8].

Серед власних джерел доходів гміни (від нім. Gemeinde – спільнота, громада), відповідно до статті 4 Закону Республіки Польща від 13.11.2003 року «Про доходи органів місцевого самоврядування», першу й другу позиції посідають податкові надходження та доходи від зборів, зокрема:

1) податкові надходження з: нерухомості, сільського господарства, лісового господарства, від транспортних засобів, доходи від фізичних осіб, виплачені у формі karta podatkowa, від спадщини та дарування, із цивільно-правових правочинів;

2) доходи від зборів: гербового, ринкового, місцевого, курортного, плати за володіння собаками, з реклами [9].

Отже, децентралізація є складним поняттям, що охоплює три виміри, які теоретично є взаємозалежними: фінансовий, політичний та адміністративний. Фінансовий вимір часто відсутній або недооцінений. Якщо зазначати детальніше, нещодавно передані обов'язки не супроводжуються відповідним обсягом та/або типом ресурсів, потрібних для виконання нових обов'язків субнаціональними органами влади. Невідповідності між розподіленими обов'язками та вагомими ресурсами називають нефінансованими або недофінансованими повноваженнями й можуть спричинити серйозні дисфункції в децентралізованій інституційній системі, що призведе до низької ефективності та відсутності підзвітності. Повільна реакція й погана координація між рівнями уряду можуть бути особливо небезпечними наслідками недофінансованих мандатів перед лицем екстремальних подій, як-от пандемія чи стихійне лихо [10].

Теоретично існують три виміри децентралізації, зокрема розподіл повноважень, відповідальності й ресурсів, які доповнюють один одного, тісно взаємопов'язані та взаємозалежні: не може (або не повинно) бути фінансової децентралізації без політичної й адміністративної децентралізації. З іншого боку, без фінансової децентралізації політична та адміністративна децентралізація є безглуздими, залишаючи субнаціональні органи влади позбавленими відповідних ресурсів для належного виконання своїх обов'язків. Та, зв'язки між цими трьома вимірами варто ретельно розглянути, щоб максимізувати шанси на успіх процесу децентралізації. Політична децентралізація створює правову основу для децентралізації. Це передбачає новий розподіл повноважень за принципом субсидіарності між різними рівнями влади, з різними цілями, але часто з метою зміцнення демократії. Отже, це стосується способу, у який субнаціональні адміністратори обираються, тобто через призначення або вибори. Політична децентралізація також передбачає потребу в консультаціях з місцевою владою в процесі планування та ухвалення рішень з усіх питань, які їх безпосередньо стосуються. Адміністративна децентралізація передбачає реорганізацію та чіткий розподіл завдань і функцій між територіальними рівнями з метою підвищення ефективності та прозорості національного територіального управління. Загалом це стосується передачі планування, фінансування й управлінських рішень для деяких державних функцій на нижчі рівні влади, зокрема щодо управління їхніми

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

адміністративними структурами та ресурсами. Фінансова децентралізація передбачає делегування повноважень щодо оподаткування й витрат субнаціональним рівням влади. У цьому разі ступінь децентралізації залежить як від обсягу делегованих ресурсів, так і від автономності в управлінні такими ресурсами. Наприклад, автономія є більшою, якщо органи місцевого самоврядування можуть ухвалювати рішення щодо бази оподаткування, податкових ставок, розподілу видатків, якщо вони можуть мати певний рівень політичного розсуду у використанні виділених їм дотацій. Фіскальна децентралізація передбачає передачу або делегування адекватних фінансових ресурсів, частина яких утворюється за рахунок податків і зборів, і відповідальності за витрати, що відповідає повноваженням, передбаченим законами [11; 12].

Наголосимо, що не можна в належний спосіб проаналізувати фіскальну децентралізацію, зважаючи виключно на співвідношення доходів. Автономія доходів також є складним питанням, яке виходить за рамки простої податкової автономії. Більша залежність субнаціонального уряду від трансфертів центрального уряду є ознакою низького рівня децентралізації. Однак автономія також залежить від обсягу дискреційних повноважень у міжбюджетних трансфертах, які можуть бути обмежені під час цільових та умовних трансфертів, або, навпаки, вони можуть бути ширшими в разі дотацій загального призначення. Така сама складність стосується й податкових систем. Показник податкових надходжень передає досить мало інформації про дискреційні повноваження, надані державним і місцевим органам влади щодо податкової бази та ставок, і тому тільки частково відображає реальний рівень податкової автономії місцевих органів влади. За даними, доступними наразі, в рамках державної статистики національних рахунків неможливо провести різницю між спільними та власними податками. Національні рахунки враховують тільки «отримані» податкові надходження [11; 12].

Субнаціональні органи влади також можуть запроваджувати ініціативи для підвищення прозорості, комунікації та участі громадськості в бюджетному процесі, щоб підвищити свою підзвітність перед вищими рівнями влади та громадськістю. Участь громадськості також заохочується в країнах з давньою децентралізованою системою, наприклад у Швейцарії, фіскальна система якої відрізняється від інших країн та інших федерацій завдяки активній участі громадян у

фіскальних питаннях. Будь-яка конституційна поправка, включно з положеннями про розподіл фіскальних повноважень, має бути ухвалена подвійною більшістю голосів кантонів і народу за рахунок обов'язкового референдуму. Крім того, якщо закон заперечує достатня кількість громадян, він має бути винесений на референдум (так званий «факультативний референдум»). Партиципаторне бюджетування – це конкретна бюджетна практика, яку місцеві органи влади можуть використовувати для посилення місцевої підзвітності та участі громадян. Це демократичний процес, у якому члени громади вирішують, як витратити частину державного бюджету [13].

Цей підхід базується на двох різних потребах: покращенні суспільної діяльності та підвищенні якості демократії. Бюджет участі варіюється від міста до міста, але за своєю сутністю він складається з того, що місто, регіон чи навіть країна виділяє частину свого державного бюджету, громадяни потім подають пропозиції щодо проєктів і, нарешті, голосують за те, як проєкти фінансувати за рахунок виділених коштів бюджету [4, с. 64].

Прикладами практики бюджету участі на субнаціональному рівні можна назвати такі. У Португалії місто Лісабон є лідером у формуванні партиципаторного бюджету та зеленого партиципаторного бюджету. Починаючи з 2019 року, усі виділені кошти бюджету участі (2,5 млн євро 2020 року) були спрямовані на зелені проєкти. Профінансовані проєкти охоплюють створення зелених насаджень на невикористаних пустирях, безпечну інфраструктуру паркування велосипедів та міські сади. У Канаді кілька канадських муніципалітетів запровадили бюджет участі як частину свого річного бюджетного процесу. Бюджет, виділений на партиципаторне бюджетування, зазвичай невеликий, коливається від кількох тисяч доларів до 300 000 канадських доларів і здебільшого зосереджується на проєктах у сферах мистецтва, культури чи муніципальної інфраструктури. Місто Вікторія є унікальним прикладом, оскільки пріоритет міського річного процесу формування бюджету за участю кожного року змінюється і в минулому зосереджувався на таких сферах політики, як допомога бездомним, молоді та інтеграція новоприбулих [4, с. 65].

Щодо закріплення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування в конституціях та у внутрішніх законодавствах іноземних держав, зазначимо таке. Особливістю Основного Закону Німеччини «Grundgesetz» [14] є те, що в його положеннях міститься

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

розділ X «Фінанси» (статті 104а-115 Конституції), який є законодавчою основою оподаткування у Федеративній Республіці Німеччина. Цим розділом визначено як базові принципи оподаткування, так і розподіл податкових надходжень між федеральним урядом, землями та муніципалітетами. Тобто саме в Конституції Німеччини закріплено розподіл податків між бюджетами різних рівнів. Зокрема, як зазначено в статті 106 Основного Закону Німеччини, федеральний уряд має право на доходи від таких податків: 1) митні збори; 2) податки на споживання, якщо вони не належать землям або муніципалітетам; 3) податок на автотранспортні засоби та інші податки, пов'язані з рухом транспортних засобів; 4) податки на переказ капіталу, податок на страхування та податок на вексель; 5) податки на майно; 6) додатковий податок на прибуток і податок на корпорації; 7) податки в рамках Європейського співтовариства.

Земля (нім. das Land) як адміністративно-територіальна одиниця найвищого рівня у Федеративній Республіці Німеччина має право на надходження від таких податків: 1) на багатство; 2) на спадщину; 3) на транспортні податки, якщо вони не належать федеральному уряду; 4) на пиво; 5) на казино.

Федеральний уряд і землі мають спільне право на податок на прибуток, податок на корпорації та податок з продажів (податки громади), якщо надходження від податку на прибуток не розподіляються між муніципалітетами. Федеральний уряд і землі ділять пополювині надходжень від прибуткового податку та корпоративного податку. Федеральна й земельна частки податку з продажів визначаються федеральним законом, який вимагає схвалення Бундесрату. Визначення має ґрунтуватися на таких принципах:

1. У межах поточного доходу федеральний уряд і землі мають рівне право покривати свої відповідні витрати. Обсяг витрат повинен визначатися з урахуванням багаторічного фінансового планування.

2. Потреби федерального уряду та уряду землі в охопленні мають бути узгоджені так, щоб отримати справедливу компенсацію, уникнути надмірного навантаження на платників податків і підтримувати однакові умови життя на федеральній території.

Муніципалітети отримують частку надходжень від податку на прибуток, яку держава передає своїм муніципалітетам на основі сплати податку на прибуток їхніх жителів. Подробиці визначаються федеральним законом, який вимагає схвалення Бундесрату. Він може

визначити, що муніципалітети встановлюють ставки оцінки муніципальної частки.

Доходи від податків на майно та торгових податків належать муніципалітетам; доходи від місцевих податків на споживання та витрати належать муніципалітетам або, відповідно до законодавства землі, муніципальним асоціаціям. Муніципалітетам має бути надано право встановлювати ставки податку на майно та торгівлі в рамках закону. Якщо в землі немає муніципалітетів, земля має право на надходження від податків на майно й торговельних податків, а також місцевих податків на споживання та витрати. Федеральний уряд і уряди земель можуть внести свій внесок у надходження від торговельного податку через збір. Подальші відомості про збір визначаються федеральним законом, який потребує схвалення Бундесрату. Відповідно до законодавства землі податок на майно та податок на торгівлю, а також муніципальна частка надходжень від податку на прибуток і податку з продажів можуть використовуватися як основа для оцінки зборів.

Від державної частки загального доходу від податків громад муніципалітети та муніципальні асоціації отримують загальний відсоток, який визначається законодавством землі. Крім того, державне законодавство зазначає, чи надходять доходи від державних податків до муніципалітетів (об'єднань муніципалітетів) і яким обсягом. Якщо федеральний уряд ініціює спеціальні установи в окремих землях або муніципалітетах (асоціаціях муніципалітетів), які безпосередньо призводять до додаткових витрат або зменшення доходу (спеціальні збори) у цих землях або муніципалітетах (асоціаціях муніципалітетів), федеральний уряд надасть відповідну компенсацію.

Варто зазначити, що загальні правила й порядок оподаткування у Федеративній Республіці Німеччина регламентовані Податковим Кодексом [15], яким, зокрема, визначено: сферу його застосування, терміни, відповідальність податкових органів, обмеження відповідальності посадових осіб, реєстрацію платників податків, пільги, питання захисту персональних даних, питання комунікації з податковими органами, процедуру вирішення спорів, штрафні (фінансові) санкції (штрафи). Порядки справляння кожного податку або збору регулюються окремими законами Федеративної Республіки Німеччина.

Отже, для України досвід місцевого оподаткування Німеччини є корисним. По-перше, це пов'язано з тим, що рівень податкових надходжень до місцевих бюджетів у Федеративній Республіці Німеччина

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

є високим, зокрема, завдяки доволі значній кількості місцевих податків і зборів, які дійсно наповнюють місцеві бюджети, й витрати на адміністрування яких є низькими.

По-друге, рівень національної свідомості громадян Німеччини як платників податків, їхня дисциплінованість, навчання податковій грамотності з дитинства відіграють надважливу роль у наповненні бюджетів усіх рівнів.

А, по-третє, якісне податкове законодавство Німеччини унеможливорює створення загроз для податкової безпеки держави.

Проведене дослідження досвіду місцевого оподаткування в практиці зарубіжних країн демонструє, що існує широкий вибір моделей наповнення місцевих бюджетів. У деяких високодецентралізованих країнах і федеративних країнах місцеві (субнаціональні) органи влади значною мірою покладаються на трансферти центрального уряду, які можуть становити переважну частку дохідної частини місцевого бюджету. Дотації та субсидії є результатом вирівнювальних трансфертів, які, за умови правильного управління, можуть зменшити територіальну диспропорцію в питаннях державних компенсацій місцевим бюджетам. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування є цікавим для України, проте його варто застосовувати з обережністю, враховуючи національні особливості нашої держави як унітарної.

Зарубіжний досвід пільгового оподаткування в контексті податкової безпеки України. Проблематика пільгового оподаткування як чинника загроз податковій безпеці України в контексті втрат дохідної частини державного та місцевих бюджетів нашої держави є актуальним питанням сьогодення. Тому одним із способів розв'язання цієї проблеми є дослідження зарубіжного досвіду пільгового оподаткування.

Почнемо з того, що податкова безпека як елемент фінансової безпеки є невід'ємним елементом складного комплексу національної безпеки, адже основною роллю й головним завданням податкової безпеки є забезпечення захисту своєчасних і повним обсягом надходжень податкових платежів до дохідної частини бюджетів усіх рівнів.

Правова природа податкової безпеки визначається наявністю сформованої та стабільної податкової системи, оптимальним рівнем оподаткування, що забезпечує:

а) своєчасне і повним обсягом наповнення дохідної частини державного й місцевих бюджетів податковими надходженнями для виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх повноважень;

- б) розвиток реального сектору економіки;
- в) соціальний захист населення.

Відповідно до наведеного вище констатуємо, що правова сутність податкової безпеки держави полягає в нормативному забезпеченні комплексу заходів із протидії загрозам, які унеможливають наповнення податковими надходженнями дохідної частини як державного, так і місцевих бюджетів.

Основними структурними складовими податкової безпеки держави є:

1. Суб'єкти:

- а) платники податків і зборів;
- б) контролюючий орган – Державна податкова служба України (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи);
- в) уповноважені органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

2. Об'єкти (національні інтереси у сфері оподаткування):

- а) відносини у сфері формування податкових надходжень дохідної частини державного та місцевих бюджетів (сплачені своєчасно й повним обсягом);
- б) підвищення якості нормативного забезпечення системи оподаткування (досконале та стабільне податкове законодавство);
- в) формування правового механізму захисту податкової системи держави від впливу протиправних явищ в оподаткуванні;
- г) заходи із протидії загрозам податковій безпеці (запобігання та мінімізація впливу на бюджети всіх рівнів таких чинників: податкові пільги, ухилення від сплати податків, дискреційні повноваження органів влади як чинники корупції);
- д) формування нульової терпимості до корупції;
- е) моніторинг внутрішніх і зовнішніх загроз, які впливають на забезпечення національних інтересів у сфері оподаткування;
- ж) формування податкової культури населення та працівників контролюючих органів (податкова обізнаність платників податків і зборів та висока професійна етика працівників податкових органів);
- и) формування досконалої податкової політики;
- к) контроль якості виконання платниками податків свого конституційного обов'язку зі сплати податків.

Податкова безпека – це захищеність національних інтересів України від впливу загроз у сфері оподаткування, що є пріоритетним завданням державної податкової політики у сфері національної безпеки.

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

Правове регулювання податкової безпеки – це системна категорія, яка впорядковує суспільні відносини у сфері податкової безпеки за допомогою права й правових засобів; це основна складова конституційної норми-принципу забезпечення економічної безпеки, що, по-перше, є однією із найважливіших функцій держави, яка полягає у виключно законодавчому встановленні системи оподаткування, а по-друге, є справою всього Українського народу сплачувати податки та збори в порядку й розмірах, встановлених законом, що зі свого боку сприятиме прагненню держави до збалансованості бюджету України.

Характерними рисами прояву податкової безпеки в податкових правовідносинах в Україні є:

1. Відсутність у сучасній теорії права та, зокрема, у теорії правового регулювання:

а) теоретико-методологічних засад формування податкової безпеки України як соціально-правового явища у фінансовому праві;

б) ретельно розробленого питання сутності та змісту поняття податкової безпеки;

в) наукових пошуків теоретичних основ податкової безпеки та історико-правових аспектів розвитку підходів до формування податкової безпеки держави.

2. Проблематика дослідження впливу податкової безпеки на динаміку нормотворчості у сфері оподаткування України, яка зумовлена нагальною потребою:

а) впорядкування сучасних податкових норм через удосконалення податкової термінології;

б) приведення принципів податкового законодавства у відповідність до конституційних норм-принципів у системі оподаткування в контексті податкової безпеки;

в) відповідності загальних засад встановлення податків і зборів сучасним вимогам податкової безпеки України.

3. Наявність загроз податковій безпеці, що ускладнюють реалізацію національних інтересів України у сфері оподаткування, серед яких:

а) правова невизначеність у сфері податкової безпеки;

б) дискреційні повноваження органів влади як чинники корупції;

в) ухилення від сплати податків як основний виклик фінансовій безпеці держави;

г) проблематика реалізації податкової безпеки в умовах фінансової децентралізації;

д) проблематика податкових пільг в Україні.

4. Незадовільний стан якості надання українським громадянам освітніх послуг у сфері навчання податкової грамоти, податкового виховання та податкової освіти, оскільки напрями розвитку вітчизняної освіти не мають достатньо системного та комплексного характеру, а відтак не сприяють формуванню цілісної державної політики у сфері податкової освіти українських громадян як запоруки забезпечення податкової безпеки України.

Щодо міжнародних підходів до одного із проблемних питань, що ускладнюють реалізацію національних інтересів у сфері оподаткування, а саме пільгового оподаткування, зазначимо таке.

Технічну підтримку в рамках програми оцінки податкових пільг надає International Monetary Fund (далі – МВФ). Відповідно до «IMF Fiscal Transparency Code» (Кодексу фіскальної прозорості МВФ) встановлюються принципи фіскальної прозорості, першим з яких є «Фіскальна звітність».

Фіскальні звіти повинні надавати комплексний огляд фіскальної діяльності державного сектору та його підсекторів згідно з міжнародними стандартами. Зі свого боку фінансові звіти мають надавати вичерпний, відповідний, своєчасний і достовірний огляд фінансового стану та діяльності уряду. У підпункті 1.1.4 «Покриття податкових витрат» цього Кодексу встановлено, що уряд регулярно розкриває та керує втратою доходів бюджету від наданих податкових пільг. Податкові витрати – це пільги, знижки або звільнення від оподаткування, які зменшують надходження до бюджету країни.

Вищевказаний принцип (підпункт 1.1.4 Кодексу) розкривається через три рівні оцінювання: «basic» – приблизні втрати доходів від наданих податкових пільг публікуються принаймні раз на рік; «good» – втрати доходів від наданих податкових пільг оцінюються за галузями чи напрямками фіскальної політики та публікуються принаймні раз на рік; «advanced» – втрати доходів від наданих податкових пільг оцінюються за галузями чи напрямками фіскальної політики, публікуються принаймні раз на рік, існує контроль за розміром наданих податкових пільг та їхнього цільового використання [16].

У своїй інструкції «How to Evaluate Tax Expenditures» [17] МВФ пропонує інструменти оцінювання практичних результатів від надання податкових пільг.

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

Особливий акцент МВФ робить на розумінні та прозорому звітуванні про вплив податкових пільг на доходи державного бюджету, що є потрібним для комплексної фіскальної звітності та відправною точкою для будь-яких дебатів щодо доцільності податкових пільг, адже ефективне використання обмежених державних ресурсів вимагає ретельного управління будь-якими видами державних витрат, охоплюючи податкові пільги та прямі витрати державного бюджету.

Бюджетний вплив податкових пільг, як зазначено в інструкції «How to Evaluate Tax Expenditures», може бути подібним до впливу прямих витрат: після надання підтримки стає менше грошей для фінансування інших державних пріоритетів. Незважаючи на те, що податкові пільги часто суперечать принципам належної розробки податкової політики, вони є повсюдними та часто значними, зменшують податкові надходження в середньому приблизно на 4 % ВВП серед країн, які звітують про них.

У МВФ наголошують, що, використовуючи податкові пільги для надання фінансової підтримки окремим особам, компаніям та іншим організаціям, включно із неурядовими організаціями, уряди держав повинні неухильно зосереджуватися на систематичній оцінці ефективності та результативності мети надання податкових пільг [17].

Систематичні оцінки, на відміну від ситуаційних обговорень, потрібні для того, щоб керувати ухваленням обґрунтованих рішень та уникати ситуацій, коли наративом про переваги надання податкових пільг керуються виключно зацікавлені в них сторони. Для деяких країн оцінювання податкових пільг є юридичною вимогою.

У Німеччині, наприклад, усі субсидії та податкові пільги мають проходити регулярну оцінку з погляду досягнення цілей. Так само Нідерланди вимагають проведення оцінок податкових пільг кожні 4–7 років. Хорошою та загальноприйнятою практикою, як наголошується МВФ, є публікація звітів про втрати бюджету від надання податкових пільг, хоча рівень їхньої деталізації різний у будь-яких юрисдикціях. У деяких випадках для підвищення прозорості звітів також публікуються бенефіціари конкретних податкових пільг [17].

Прагнучи зробити свій внесок у підвищення прозорості, поглиблення аналізу та стимулювання дебатів щодо втрат і користі від податкових пільг, Рада з економічної політики (СЕР) і Німецький інститут

розвитку та сталого розвитку (IDOS) – колишній Німецький інститут соціальної політики (DIE), в червні 2021 року запровадили глобальну базу даних податкових витрат Global Tax Expenditures Database (далі – GTED).

Це результат багаторічної роботи з підвищення прозорості податкових пільг і критичної ролі, яку вони відіграють у податкових системах у всьому світі. GTED об'єднує офіційні та загальнодоступні дані про податкові пільги, опубліковані національними урядами з 1990 року, і робить їх доступними безкоштовно в інтернеті.

У своєму звіті GTED зазначає, що уряди продовжують відмовлятися від трильйонів доларів податкових надходжень (як втрати від надання податкових пільг) з таким рівнем непрозорості, який вражає. Більше половини країн у всьому світі й досі взагалі не звітують про витрати на податкові вирахування, звільнення від сплати податків та інші вигоди, які спрямовуються через податкову систему до певних сегментів їхнього суспільства й економіки. Серед тих країн, які надають інформацію, багато розкривають тільки зведені дані. І тільки 13 країн публікують свої цілі щодо податкових пільг, про які вони звітують. Як наслідок, аналіз економічної ефективності окремих податкових пільг залишається недосяжним [18].

У Сполучених Штатах федеральний уряд втратив понад 1,4 трильйона доларів США (USD) 2019 року через надані податкові пільги, що становить майже 7 % ВВП. В Австралії, Канаді та Сполученому Королівстві (Великій Британії) втрати від наданих податкових пільг становили 8,4, 6,5 та 7,5 % ВВП 2019 року, відповідно. У середньому втрати від наданих податкових пільг перевищують 4 % ВВП серед держав-членів Європейського Союзу та досягають 13 % у Нідерландах, понад 12 % у Фінляндії та понад 10 % у Чехії. Податкові пільги також широко використовуються в країнах, що розвиваються. Втрати від наданих податкових пільг коливаються від понад 1 % до майже 8 % ВВП у Латинській Америці, від майже 0,5 % до понад 6 % в Азії та від трохи більше ніж 0,5 % до 8 % ВВП в Африці.

Незважаючи на те, що цифри, зазначені вище, вже значні самі собою, вони часто не відображають реальний вимір втрат від наданих податкових пільг, оскільки, попри їхні масштаби, використання податкових пільг характеризується вражаючим браком прозорості та підзвітності. Наявність надійних даних щодо втрат від наданих податкових

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

пільг має вирішальне значення не тільки для підвищення прозорості та підзвітності. Це також вагома (хоча й недостатня) умова для проведення обґрунтованих оцінювань щодо ефективності та результативності положень податкових пільг, зрештою, для кращого узгодження податкових систем з різними політичними цілями, які переслідують уряди [19, с. 5].

На цьому фоні Глобальна база даних податкових витрат має три цілі:

- 1) пролити світло на поточний стан звітності щодо втрат від наданих податкових пільг і підвищити прозорість щодо цього питання;
- 2) створити узгоджену інформацію про втрати від наданих податкових пільг у різних країнах, забезпечуючи певний рівень порівняльності;
- 3) започаткувати міжнародні дослідження в галузі податкових пільг, охоплюючи емпіричні оцінки конкретних положень, що призведе до реформ систем надання податкових пільг на основі фактичних даних [19, с. 5–6].

Глобальний індекс прозорості податкових витрат «The Global Tax Expenditures Transparency Index» (далі – GTETI) – це проєкт, який очолюють Рада з економічної політики (СЕР) і Німецький інститут розвитку та сталого розвитку (IDOS). GTETI – це перша порівняльна оцінка звітності про податкові пільги, яка охоплює країни по всьому світу.

Країни оцінюються за п'ятьма параметрами:

- 1) доступність для громадськості;
- 2) інституційна структура;
- 3) методологія та сфера застосування;
- 4) описові дані про податкові пільги;
- 5) оцінка податкових пільг.

GTETI забезпечує систематичну структуру для рейтингу країн відповідно до регулярності, якості та обсягу їхніх звітів і спрямований на підвищення прозорості та підзвітності у сфері податкових пільг.

Згідно із рейтингом GTETI (станом на 19.12.2024) із 105 країн, доступ до звітів про податкові пільги яких є в базі даних GTED, Україна посідає 87 місце, набравши загальну кількість балів 33,2 зі 100. Серед 105 країн за показником «доступність для громадськості» Україна отримала 4 бали (друге місце з кінця), на першому місці Канада із показником 18 балів. Тобто Україна посідає передостаннє, 104 місце, в

рейтингу доступності інформації для громадськості про надані податкові пільги, зокрема які є втратами дохідної частини бюджету.

За показником «інституційна структура» лідером є Туніс (18,7 бала), а Україною отримано 10 балів (67 місце).

За параметром «Методологія та сфера застосування» Україна має 4 бали та посідає 81 місце (перше місце – Бельгія – 18,7 бала).

Маючи 19 балів, Франція посідає перше місце за наступним показником «Описові дані про податкові пільги», а Україна, набираючи 9,6 бала, посідає 43 місце.

За показник «Оцінка податкових пільг» наша країна отримала 5,6 бала. За цим показником Україна посідає 59 місце. Для порівняння, за цим показником лідерами є Канада – 13,6 бала, Німеччина – 13,2 бала [20].

В Україні Державною податковою службою України формуються два довідники про податкові пільги: 1) довідник податкових пільг, що є втратами доходів бюджету та 2) довідник інших податкових пільг. Перелік пільг з податків і зборів (обов'язкових платежів) із розрахунком втрат доходів бюджету від їхнього надання формується на базі звітних даних ДПС України щодо обсягів пільгового оподаткування за даними поданої податкової звітності платників податків (відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 38 БК України).

Облік податкових пільг з ПДФО в Україні не ведеться. Надання інформації про податкові пільги у звітності в Україні здійснюється без розкриття методології їхнього вимірювання. Така ситуація підвищує ризик випадкових, необґрунтованих рішень щодо розподілу пільг між двома звітами, на результати яких, отже, вирішальний вплив мають суб'єктивні чинники. Загалом структура звітів про податкові пільги в Україні є досить обмеженою й неінформативною. За такої структури звіти не виконують своєї основної функції – не роблять податкові витрати прозорими. В Україні звіти про податкові пільги як за назвою, так і за форматом (подання звітів тільки у формі таблиць і відсутність текстової, аналітичної частини) та повнотою (брак інформації щодо багатьох якісних вимірів податкових витрат – цілі, бенефіціарів тощо, а також ретроспективних і прогнозних оцінок їхньої вартості) не відповідають стандартам найкращої практики, що свідчить про потребу в їхньому вдосконаленні [21].

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

Прагнучи відповідати європейським стандартам щодо прозорості загальних державних фінансів, Україні, на нашу думку, варто долучитися до виконання вимоги п. 2 ст. 14 Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС від 08.11.2011 «Щодо вимог до бюджетних рамок держав-членів», який вказує, що держави-члени мають публікувати детальну інформацію про вплив податкових пільг на доходи держави. Ці правила потрібні для забезпечення дотримання державами-членами зобов'язань згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) щодо уникнення надмірного державного дефіциту [22].

Використовуючи досвід Організації економічного співробітництва та розвитку «The Organisation for Economic Co-operation and Development» стосовно найкращих практик звітності щодо податкових пільг та їхньої доступності для громадськості, сформулюємо пропозиції, які є актуальними для України з питання запровадження якісного, всеохоплюючого та прозорого звітування щодо наданих податкових пільг та аналізу їхньої доцільності.

Звітність щодо наданих податкових пільг в Україні має відповідати таким вимогам:

1. Законодавче закріплення в бюджетному процесі норми щодо обов'язковості публікації звітів про податкові пільги. Доступність і прозорість звітності про податкові пільги для громадського ознайомлення має підвищити ступінь довіри до уряду. Податкові пільги повинні бути піддані такому самому рівню перевірки та контролю, як і прямі бюджетні видатки.

2. Щорічне звітування про надані податкові пільги та їхній вплив на стан податкових надходжень.

3. Наявність детального й постатейного текстового опису методу оцінки податкових пільг. Це забезпечить прозорість, ясність для читача.

4. Містити класифікацію податкових пільг за:

- а) типом податку (ПДФО, ПДВ тощо);
- б) типом податкової пільги (знижена ставка, звільнення тощо);
- в) функцією, до якої вони належать (освіта, оборона, охорона здоров'я та ін.);
- г) метою запровадження податкової пільги (зайнятість, дослідження, інновації, житло, зменшення бідності та ін.);
- д) цільовою групою бенефіціарів (підприємства, фізичні особи, самозайняті особи тощо);
- е) часовим виміром чинності наданих податкових пільг.

5. Наявність посилання на норму Податкового кодексу України щодо кожної наданої пільги для забезпечення ясності та прозорості звіту.

6. Вносити показники загальної суми наданих податкових пільг у відсотковому співвідношенні до суми ВВП та до суми загальних податкових надходжень.

7. Містити ранжування всіх податкових пільг за їхньою вартістю для покращення сприйняття користувачами сум втрачених податкових надходжень дохідної частини бюджету.

8. Відображати всі юридично закріплені податкові пільги, незалежно від того, чи застосовуються вони чи ні, з метою здійснення аналізу їх актуальності та доцільності, прогнозів застосування.

9. Містити інформацію (коментар) щодо аналізу цільового використання наданих податкових пільг, оцінки їхньої результативності та ефективності.

Варто зазначити, що у різних країнах немає єдиного, уніфікованого формату звітності щодо наданих податкових пільг. Загалом виділяють дев'ять країн, які публікують детальний, вичерпний звіт про надані податкові пільги, а саме: Австралія, Австрія, Італія, Канада, Нідерланди, Німеччина, Південна Корея, Франція та Швеція [23].

Особливої уваги заслуговує Національна стратегія доходів до 2030 року (далі – НСДУ) [24], яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р, як бачення майбутньої системи доходів України [25]. Варто зазначити, що в НСДУ не використовується поняття «податкова безпека», але ухвалення НСДУ засвідчує наміри Уряду щодо пошуку засобів, спрямованих на усунення загроз податковій безпеці через закриття існуючих можливостей для ухилення від оподаткування, підвищення рівня дотримання законодавства та боротьби з тіньовою економікою, проведення виваженої бюджетної політики, підвищення ефективності видатків і податкового адміністрування, удосконалення структури податків та пільг, досягнення партнерських відносин між бізнесом і державою, покращення інвестиційного клімату, відновлення довіри платників податків до контролюючих органів [24, с. 2].

Отже, для досягнення фіскальних орієнтирів, визначених у НСДУ, потрібно звернути особливу увагу саме на втрати дохідної частини бюджету від наданих податкових пільг, як однієї із найбільш

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

вагомих загроз податковій безпеці України. Сучасна проблематика правового регулювання податкової безпеки як суб'єктів господарювання, так і держави Україна, особливо в контексті взаємодії держави та бізнесу на їхньому шляху до європейської інтеграції, залишається нагальною актуальною.

Тобто результати аналітичного дослідження НСДУ «засвідчують наміри уряду України щодо пошуку способів збільшення доходів бюджету на стійкій основі, покращення надходження податків через закриття існуючих можливостей для ухилення від оподаткування, підвищення рівня дотримання законодавства та боротьби з тіньовою економікою», оскільки, за твердженням її авторів, НСДУ є не тільки баченням майбутньої системи доходів України, що надає чіткості та мети реформам, а є й дорожньою картою реформування податкової системи [24].

Зокрема, Міністерство фінансів України в своїй презентації Національної стратегії доходів на 2024–2030 роки [26] зазначає, що:

– передумовами ухвалення НСДУ є такі показники:

а) дефіцит держбюджету (% до ВВП): 2021 – 3,6 %; 2022 – 17,6 %; 2023 – 31,1 %; 2024 (прогноз) – 20,6 %; 2025 (прогноз) – 11,9 %; 2026 (прогноз) – 7,4 %;

б) видатки держбюджету (% до ВВП): 2021 – 27,4 %; 2022 – 52,1 %; 2023 – 52,5 %; 2024 (прогноз) – 43,3 %; 2025 (прогноз) – 33,4 %; 2026 (прогноз) – 28,4 %;

в) податкові надходження (% до ВВП): 2021 – 20,3 %; 2022 – 18,3 %; 2023 – 18,5 %; 2024 (прогноз) – 20,6 %; 2025 (прогноз) – 19,0 %; 2026 (прогноз) – 19,2 %;

– мета НСДУ полягає у:

а) посиленні фінансової спроможності України;

б) адаптації податкового законодавства до стандартів ЄС;

в) створенні стимулів для післявоєнного відновлення та економічного зростання;

– НСДУ передбачає концепцію змін, а саме:

а) удосконалення процедур податкового адміністрування й реформування податкової політики;

б) забезпечення фінансових потреб у середньостроковій перспективі з урахуванням пропозицій представників бізнесу;

в) підходи та рекомендації від міжнародних експертів, зокрема МВФ, Світового банку та ОЕСР;

– послідовність впровадження НСДУ відбуватиметься в три основні етапи:

а) зміна філософії податкових органів за рахунок обмеження втручання в діяльність бізнесу через консолідацію даних і перехід на роботу з неособленою інформацією;

б) відновлення рівня довіри громадян, що є критичним для успішності нових податкових ініціатив;

в) впровадження заходів податкової політики;

– податкове адміністрування передбачає:

а) конфіденційність і захист даних: створення консолідованої системи збору, зберігання й обробки податкової інформації на базі Міністерства фінансів України;

б) посилення доброчесності Державної податкової служби України: виконання антикорупційної програми; підвищення довіри до органу; запровадження автоматичних систем контролю за несумлінне використання податкової інформації;

в) управління ризиками: інтеграція системи управління податковими ризиками (система Asur, СМОКР); удосконалення процесу проведення податкових перевірок через запровадження Е-аудиту; запровадження автоматизованої системи обміну інформацією в податкових цілях, зокрема в стандартах CRS [26].

Ухвалення НСДУ є важливим рішенням уряду України, яке було викликано актуальністю та вагомістю зазначених у цьому документі проблем і нагальною потребою в їхньому розв'язанні, зокрема й у сфері пільгового оподаткування, що окремо висвітлено в підпункті 4.3.11 «Запровадження єдиного підходу до надання податкових пільг» НСДУ.

У Національній стратегії доходів до 2030 року значна увага приділяється проблемам, пов'язаним із податковими пільгами та їхнім впливом на економіку України. Загалом Національна стратегія доходів до 2030 року наголошує на потребі в ретельному перегляді, оцінюванні та модернізації податкових пільг з метою підвищення ефективності податкової системи, зменшення втрат бюджету й забезпечення рівних умов для платників податків.

У документі наголошується на неприпустимості запровадження економічно необґрунтованих пільг і преференцій, які не забезпечують соціальної справедливості або економічного зростання. Підкреслюється, що надання податкових пільг є формою державної допомоги

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

суб'єктам господарювання і тому потребує ретельного аналізу й обґрунтування. Стратегія вказує на значні втрати бюджету від податкових пільг, зокрема з ПДВ та податку на майно [24, с. 7].

Також варто вказати, що, відповідно до підпункту 4.3.11 Національної стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р, з метою визначення єдиної методології проведення оцінювання податкових інструментів, які призводять до податкових видатків, наказом Міністерства фінансів України від 27.09.2024 № 474 затверджено Методологію проведення оцінювання інструментів податкової політики, які призводять до податкових видатків [27].

Критично важливо також законодавчо закріпити за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, чіткі функції, повноваження та відповідальність за стан податкової безпеки. Це охоплює розробку та реалізацію заходів із захисту національних інтересів від загроз, як-от ухилення від сплати податків (посилене тінізацією та офшоризацією економіки), ризики податкового законодавства, невизначеність податкової політики й корупційні чинники. Знову ж таки приклад Німеччини показує, що якісне податкове законодавство унеможливорює створення загроз для податкової безпеки держави. Недосконалість українського податкового законодавства, особливо в умовах воєнного стану, повоєнного відновлення та євроінтеграційних процесів, становить загрозу не лише податковій, а й національній безпеці загалом.

Висновки. Дослідження міжнародного досвіду виявляє ключові напрями для вдосконалення фіскальної системи України.

По-перше, варто звернути увагу на різноманітні моделі наповнення місцевих бюджетів, які існують у зарубіжних країнах, де в деяких випадках місцеві органи влади значною мірою покладаються на трансферти центрального уряду. Цінну експертизу з цих питань надають такі міжнародні організації, як Всесвітня обсерваторія субнаціональних урядових фінансів та інвестицій (SNG-WOFI), ОЕСР і Всесвітня організація об'єднаних міст та органів місцевого самоврядування (UCLG). Особливо результативним для України може бути вивчення німецької моделі місцевого оподаткування, що характеризується високим рівнем податкових надходжень завдяки значній кількості ефективних місцевих податків і зборів з низькими витратами на адміністрування.

По-друге, це підвищення прозорості державних фінансів через публікацію детальної інформації про вплив податкових пільг на доходи держави, відповідно до вимог Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС та найкращих практик ОЕСР, що сприятиме якісному аналізу доцільності наданих пільг.

Невід’ємною складовою податкової безпеки України є підвищення рівня податкової грамотності й культури населення. Попри постійні реформи, системне податкове виховання громадян, починаючи з дошкільної освіти та закінчуючи вищою, а також серед суб’єктів законодавчої ініціативи, не стало стратегічним пріоритетом. Саме досвід Німеччини демонструє, як високий рівень національної свідомості громадян як платників податків, їхня дисциплінованість і навчання податковій грамотності з дитинства відіграють надважливу роль у наповненні бюджетів усіх рівнів. Для забезпечення добровільної сплати податків в Україні, що є конституційним обов’язком кожного громадянина й запорукою економічної безпеки держави, потрібна консолідація зусиль суспільства та впровадження комплексної державної політики «податкового всеобучу», законодавчо закріпленої на всіх освітніх рівнях.

***Ключові слова:** фінансові правовідносини, податкова безпека, податкові пільги, фінансова децентралізація.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. World Observatory on Subnational Government Finance and Investment / OECD, UCLG. URL : <https://www.sng-wofi.org/data/> (дата звернення: 17.05.2025).
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
3. Інформація про виконання доходів місцевих бюджетів за 2019–2024 роки / Міністерство фінансів України. URL : <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення: 17.05.2025).
4. 2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. OECD Publishing, Paris / OECD. 2022. URL : <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en> (дата звернення: 17.05.2025).

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

5. Баланс бюджету / Державний вебпортал бюджету для громадян. URL : <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL> (дата звернення: 17.05.2025).

6. The Constitution Of The Republic Of Poland. Of 2 April 1997. As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483. URL : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення: 17.05.2025).

7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Dz. U. 1991 Nr 9 poz. 31. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/-download.xsp/WDU19910090031/U/D19910031Lj.pdf> (дата звернення: 17.05.2025).

8. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/-download.xsp/WDU20032031966/U/D20031966Lj.pdf> (дата звернення: 17.05.2025).

9. Andrés Rodríguez-Pose & Miquel Vidal-Bover. Decentralisation, unfunded mandates and the regional response to the COVID-19 pandemic. Regional Studies, 2023. URL : <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/00343404.2023.2279105?-needAccess=true> (дата звернення: 17.05.2025).

10. OECD (2017). Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. URL : <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en> (дата звернення: 17.05.2025).

11. OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multilevel Governance Studies, OECD Publishing, Paris. URL : <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> (дата звернення: 17.05.2025).

12. OECD (2022). Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives: Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. URL : <https://doi.org/10.1787/93b4036f-en> (дата звернення: 17.05.2025).

13. Das Grundgesetz (GG). Die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland. URL : https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/-grundgesetz/gg_10-245148 (дата звернення: 17.05.2025).

14. Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/BJNR006130976.html (дата звернення: 17.05.2025).

15. The Fiscal Transparency Code / IMF. URL : <https://www.imf.org/-external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (дата звернення: 17.05.2025).

16. How to Evaluate Tax Expenditures. Sebastian Beer, Dora Benedek, Brian Erard, Jan Loeprick. Washington, DC: International Monetary Fund, Dec. 2022. URL : <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/2022/English/HTNEA2022005.ashx> (дата звернення: 17.05.2025).

17. Tax expenditures in an era of transformative change: the GTED flagship report 2023. By Christian von Haldenwang, Agustin Redonda, Flurim Aliu. 24 October 2023. URL : https://gted.taxexpenditures.org/wp-content/uploads/2023/10/von-Haldenwang-et-al-2023-_-TEs-in-an-era-of-transformative-change.pdf (дата звернення: 17.05.2025).

18. The Global Tax Expendituresdatabase (GTED): Companion Paper. Agustin Redonda, Christian von Haldenwang, Flurim Aliu. 2021. URL : https://gted.taxexpenditures.org/wp-content/uploads/2021/08/210826_GTED_-CompanionPaper.pdf (дата звернення: 17.05.2025).

19. GTETI Ranking. Global Tax Expenditures Transparency Index. URL : <https://gteti.taxexpenditures.org/ranking/> (дата звернення: 17.05.2025).

20. Sokolovska A. Debatable Aspects of the Concept of Tax Expenditures. *Ekonomika (Vilniaus Universitetas)*. Vol. 101, núm. 2, 2022, p. 109–124. URL : <https://www.redalyc.org/journal/6922/692272926007/html/> (дата звернення: 17.05.2025).

21. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085> (дата звернення: 17.05.2025).

22. Tax Expenditures Report by the tax experts commission OECD. 2021. URL : <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/country-reviews-advice/tax-expenditures-report-by-the-tax-experts-commission-colombia-2021.pdf> (дата звернення: 17.05.2025).

23. Національна стратегія доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р. URL : https://www.mof.gov.ua/storage/files/Національна_стратегія_доходів_2030.pdf (дата звернення: 17.05.2025).

Розділ 4. Імплементація досвіду зарубіжних країн у сфері публічної фінансової діяльності в контексті правового регулювання податкової безпеки в Україні

24. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 11. Ст. 722.

25. Національна стратегія доходів на 2024–2030 роки / Міністерство фінансів України. URL : https://www.mof.gov.ua/uk/national_income_strategy-716 (дата звернення: 17.05.2025).

26. Про затвердження Методології проведення оцінювання інструментів податкової політики, які призводять до податкових видатків : наказ Мінфін України від 27.09.2024 № 474. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0474201-24#Text> (дата звернення: 17.05.2025).

РОЗДІЛ 5

ПОТРЕБА ТА СПОСОБИ РИНКОВОЇ МОДИФІКАЦІЇ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

*(Чайка Вікторія Вікторівна, доктор юридичних наук, доцент,
Державний податковий університет)*
ORCID 0000-0001-5990-7342

Вступ. Потреба в ринковій модифікації податкових правовідносин в Україні назріла вже давно, що стало особливо відчутним під час запровадження правового режиму воєнного стану. Податкові правовідносини – це специфічне коло правовідносин, які виникають, змінюються й припиняються між державою в особі податкових органів, з одного боку, та платником податків (а також особами, прирівняними до нього в правовому статусі, наприклад податковими агентами чи законними або уповноваженими представниками платника податків), з іншого боку. Такі відносини виникають, змінюються й припиняються з приводу нарахування, перерахування та сплати платниками до бюджетів відповідних рівнів встановлених державою законним способом (тобто в Податковому кодексі України [1] або законами про внесення змін до зазначеного Кодексу) податків і зборів. Очевидно, що до кола податкових правовідносин також належать відносини у сфері податкового контролю та застосування заходів відповідальності за порушення норм податкового законодавства.

Водночас, як відомо людству ще з давніх часів, податкова сфера – це сфера потенційно конфліктних відносин, оскільки держава завжди прагне максимально наповнити свою казну для подальшого фінансування державних потреб, а платники зі свого боку прагнуть залишити якомога більшу частину отриманого доходу у власному користуванні та розпорядженні. Часто податковий орган як представник держави в податкових правовідносинах і платник податків мають різні погляди на трактування однієї й тієї самої норми податкового законодавства. Отже, якщо між податковим органом і платником виникає правовий спір, то у встановленому законодавством порядку обидві сторони мають право звернутися до суду за захистом своїх прав і законних інтересів – до адміністративного, що передбачено нормами Кодексу адміністративного судочинства України [2], або до Конституційного,

якщо справа, відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд» [3], належить до компетенції останнього.

За твердженням фахівців [4, с. 148], конституційна скарга є способом захисту конституційних прав і свобод сторін податкових правовідносин. Це підтверджується й судовою практикою у сфері оподаткування, наприклад рішенням Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-р/2018 [5], яким було визнано неконституційним положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій окремих категорій громадян. Справа стосувалася чинного на той час порядку оподаткування пенсій суддів, який фактично було визнано ситуацією подвійного економічного оподаткування, у зв'язку з чим Конституційним Судом норму Податкового кодексу України [1], що визначала цей порядок, було скасовано.

Узагалі варто зазначити, що податкові правовідносини, як і податкове право загалом, ніколи не розвиваються і не функціонують у відриві від інших галузей національного права та законодавства. До того ж зауважимо, що податкове право як регулятор податкових правовідносин взаємодіє не лише з публічними галузями права, як-от конституційне, адміністративне, фінансове, бюджетне, митне тощо, а й з приватними або комплексними галузями права (тобто такими, що поєднують у своїй структурі норми як приватного, так і публічного права) – тут маємо на увазі господарське, банківське, валютне, цивільне право та ін.

Характеристика податкових правовідносин у контексті взаємодії з господарськими правовідносинами на сучасному етапі. У межах цього дослідження та враховуючи зазначене, звернемо увагу на майбутнє скасування дії Господарського кодексу України [6] і вплив цього факту на податкові правовідносини. Так, відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті Верховної Ради України, Господарський кодекс України припинить свою дію 28.08.2025 на підставі Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [7].

Чому, на нашу думку, в контексті характеристики сучасного стану податкових правовідносин в Україні є важливим наголошувати про припинення дії Господарського кодексу України в недалекому

майбутньому? Хоча останній прямо не регулює податкові правовідносини, оскільки це б суперечило тоді нормам Податкового кодексу України, водночас вважаємо, що Господарський кодекс України все ж таки має опосередкований вплив на дії і стан суб'єктів податкових правовідносин, зокрема платників податків, які є і суб'єктами господарських правовідносин. Відомо, що вагому частину платників податків становлять суб'єкти господарської діяльності, які, відповідно до законодавства, можуть бути як юридичними, так і фізичними особами.

Держава оподатковує отриманий платниками податків дохід, який не в останню чергу формується і за рахунок результатів господарської діяльності суб'єктів господарювання. Тобто на практиці, на відміну від теорії права, досить важко відділити суб'єкта господарських правовідносин і суб'єкта податкових правовідносин, бо це часто є одна й та сама особа. Навіть коли орган Державної податкової служби України приходить до платника – суб'єкта господарювання з податковою перевіркою, що за своєю сутністю є податковими правовідносинами, він, згідно з податковим законодавством, має право перевіряти первинну документацію підприємства (зокрема, господарські договори, укладені з контрагентами), яка має значення для бухгалтерського й податкового обліку такого підприємства, а відповідно, впливає на нарахування та сплату податків і зборів, а також показники податкової звітності платника податків.

Зі свого боку порядок укладення, зміни та розірвання господарських договорів на сьогодні досі ще регулюється Господарським кодексом України [6], але, як було вже зазначено вище, з 28 серпня 2025 р. цей порядок у перехідний період буде регулюватися новим законом [7], який за своїм змістом теж є актом господарського законодавства, а також нормами Цивільного кодексу України [8].

Крім того, вважаємо, що, оскільки лєвова частка платників податків є суб'єктами господарювання, звiсно, скасування дії Господарського кодексу України та заміна його новим законом матиме неабиякий вплив на останніх, тому що вивчення нової нормативно-правової бази господарської діяльності, а також адаптація до нових правових умов функціонування на практиці потребуватимуть від суб'єктів господарювання значну кількість часу, зусиль (інтелектуальних, організаційних), а також матеріальних і фінансових ресурсів. Очевидно, що сукупність усіх цих чинників не може не вплинути на результати

господарської діяльності суб'єктів податкових правовідносин. На нашу думку, перехідний період може негативно позначитися на платниках податків, оскільки через незнання або недостатню поінформованість про зміни в законодавстві не виключено, що такі суб'єкти можуть з необережності вчиняти порушення законодавства, зокрема й податкового. Загальновідомо, що позитивний ефект на ділову активність у державі завжди справляють стабільні правові, податкові, політичні умови тощо.

Отже, законодавець повинен прагнути до максимального ступеня систематизації та кодифікації законодавства для того, щоб суб'єкти господарських правовідносин, а за результатами виконання податкового обов'язку – платники податків, почували себе юридично комфортно і без зайвих перешкод могли конструювати господарські правочини, спираючись на прогнозовані податкові наслідки.

Також у контексті описаної ситуації варто зазначити про порушення принципу правової визначеності, на який часто посилаються в своїх рішеннях суди вищої інстанції в нашій державі та який є елементом принципу верховенства права. Крім того, офіційно ніде, принаймні нам про це не відомо, не була озвучена філософія скасування дії Господарського кодексу України [6] й обґрунтування гострої потреби в таких діях з боку законодавця. На нашу думку, це крок назад для законодавчої практики, оскільки кодифікація законодавства є видом систематизації законодавства, що є вищим щаблем функціонування правової системи в державі порівняно з ухваленням рядового закону, до якого, очевидно, неможливо було внести всі питання, що регулювалися Господарським кодексом України [6].

Водночас вищезазначено про певний зв'язок податкових правовідносин не лише з господарськими, а й з цивільними правовідносинами. Пропонуємо з цих позицій розглянути податково-правову компоненту іпотечних відносин.

Податково-правові наслідки іпотечних та інших видів цивільних правовідносин. Розвиток іпотечного кредитування є одним із основних завдань національних програм соціально-економічного розвитку в багатьох країнах. Особливої актуальності набуває питання розвитку іпотечного житлового кредитування для України, оскільки значна кількість внутрішньо переміщених осіб, що втратили житло у зв'язку з війною, гостро потребує нових помешкань. Комплекс заходів,

спрямованих на стимулювання розвитку іпотечного кредитування, пов'язаний із потребою у відновленні та відбудові національного ринку нерухомості й подальшого розвитку фондового ринку, а також забезпеченні нормального функціонування банківського сектору в Україні та створенні стабільних умов податково-правового середовища.

Іпотечне кредитування в більшості економічно розвинених країн є не тільки основною формою поліпшення житлових умов, а й істотно впливає на економічну ситуацію в державі. Система іпотечного кредитування на сьогодні є складним механізмом, що містить у собі взаємопов'язані та взаємозалежні підсистеми.

Проаналізувавши стан наукової розробленості обраної проблематики, нами було зроблено висновок про те, що правові аспекти оподаткування іпотечних відносин нині презентовані в науковій літературі достатньо фрагментарно [9, с. 908; 10, с. 22; 11, с. 3] і більшість досліджень уже не відповідають вимогам часу. Інакше кажучи, проблематика оподаткування операцій з реалізації майна та його правового забезпечення не належить до пріоритетних напрямів наукових пошуків вітчизняних учених, а тому потребує суттєвого посилення, у зв'язку з чим досліджувана тема набуває особливої актуальності.

Основними законодавчими актами, що регулюють відносини іпотеки, є Цивільний кодекс України [8] та спеціальний Закон України «Про іпотеку» [12]. Цими актами визначено й поняття іпотеки. Так, відповідно до ст. 575 Цивільного кодексу України, іпотека є одним із видів застави, зокрема застави нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи. Частиною 1 статті 583 цього Кодексу [8] встановлено, що заставодавцем може бути боржник або третя особа (майновий поручитель).

Стаття 1 Закону України «Про іпотеку» [12] конкретизує поняття іпотеки, визначаючи останню як вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні та користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про іпотеку» [12] звернення стягнення на предмет іпотеки здійснюється на підставі рішення суду, виконавчого напису нотаріуса або згідно з договором

про задоволення вимог іпотекодержателя. Водночас ст. 36 Закону [12] регламентує, що договір про задоволення вимог іпотекодержателя або відповідне застереження в іпотечному договорі, яке прирівнюється до такого договору за своїми правовими наслідками, може передбачати, зокрема, передачу іпотекодержателю *права власності* на предмет іпотеки в рахунок виконання основного зобов'язання в порядку, встановленому ст. 37 Закону України «Про іпотеку» [12].

У зв'язку з цим доцільним буде згадати тезу з дисертації Л. А. Рябуш про те, що специфічними ознаками платника платежу з продажу (обміну) майнових об'єктів (податку з доходів фізичних осіб – *примітка автора*) є наявність певного зв'язку між ним і майном – права власності, а також здатність бути учасником відносин з реалізації цього майна [13, с. 14].

Отже, маємо ситуацію, коли цивільно-правовий правочин породжує податково-правові наслідки, оскільки іпотекодавець є потенційним платником податку з доходів фізичних осіб у разі настання умов, передбачених ст. 37 зазначеного Закону [12].

Так, згідно зі ст. 37 Закону України «Про іпотеку» іпотекодержатель набуває предмет іпотеки у власність за вартістю, визначеною на момент такого набуття на підставі оцінки предмета іпотеки суб'єктом оціночної діяльності. У разі набуття права власності на предмет іпотеки іпотекодержатель зобов'язаний відшкодувати іпотекодавцю перевищення 90 % вартості предмета іпотеки над розміром забезпечених іпотекою вимог іпотекодержателя.

Інакше кажучи, іпотекодавець отримує «дохід», який, за правилами пп. 164.2.2 п. 164.2 ст. 164 Податкового кодексу України¹, повинен бути внесений до бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб та з якого іпотекодавець зобов'язаний сплатити вказаний податок, оскільки оподаткування доходів фізичних осіб регламентується розділом IV Податкового кодексу України. Нагадаємо, що, відповідно до пп. 163.1.1 п. 163.1 ст. 163 Кодексу [1], об'єктом оподаткування фізичної особи-резидента є загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід.

¹ До загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку з доходів фізичних осіб відносять суми винагород та інших виплат, нарахованих (виплачених) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору.

Розмір і порядок оподаткування доходів від операцій з продажу нерухомого майна, що є об'єктом оподаткування податку на доходи фізичних осіб, встановлено ст. 172 Податкового кодексу України [1].

Згідно з п. 172.2 ст. 172 та п. 167.2 ст. 167 Податкового кодексу України [1] дохід, що отриманий платником податку від продажу другого об'єкта нерухомості впродовж звітного податкового року, оподатковується за ставкою 5 %. Щодо доходу, отриманого платником упродовж звітного року від продажу третього та наступних об'єктів нерухомості, – він підлягає оподаткуванню за ставкою 18 % (абз. 2 п. 172.2 ст. 172 та п. 167.1 ст. 167 Податкового кодексу України [1]).

Дохід, одержаний від операцій з відчуження житлової нерухомості банками в порядку звернення стягнення за договорами іпотеки, що забезпечують кредит, наданий в іноземній валюті, не оподатковується за правилами п. 172.2 ст. 172 Податкового кодексу України [1].

Під продажем для цілей ст. 172 вищезазначеного Кодексу законодавець розуміє будь-який перехід права власності на об'єкти нерухомого майна, зокрема й об'єкти незавершеного будівництва, крім їхнього успадкування та дарування. Це положення закріплено у п. 172.8 ст. 172 цього Кодексу [1].

Крім того, в абз. 2 пп. 165.1.16 п. 165.1 ст. 165 Податкового кодексу України визначено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку не вносять доходи, які були «отримані внаслідок реалізації заставленого майна, майна платника податку при зверненні стягнення фінансовою установою на таке майно у зв'язку з невиконанням платником податку своїх зобов'язань за договором кредиту (позики), за умови, що таке майно було придбано за рахунок такого кредиту (позики)» [1].

Підсумовуючи вищезазначене, передача іпотекодержателю права власності на предмет іпотеки в рахунок виконання основного зобов'язання за договором вважається продажем нерухомого або рухомого майна. До того ж, якщо заставне майно, яке відчужується у зв'язку з невиконанням платником податку своїх зобов'язань за договором кредиту (позики), було придбано за рахунок коштів такого кредиту, то дохід, отриманий внаслідок такого відчуження, не вносять до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку, тобто цей дохід не оподатковується податком на доходи фізичних осіб.

Якщо під час реалізації заставного майна не виконуються умови абз. 2 пп. 165.1.16 п. 165.1 ст. 165 Податкового кодексу України [1], то дохід, отриманий від такого відчуження, оподатковується згідно з правилами ст. 172–173 [1].

Сума податку визначається та самостійно сплачується через установи банку особою, яка продає або обмінює з іншою фізичною особою нерухомість, – до моменту нотаріального посвідчення договору купівлі-продажу, міни. Водночас фізична особа, відповідальна за нарахування та утримання податку, у разі нотаріального посвідчення договорів купівлі-продажу майна зобов'язана сплатити (перерахувати) податок до бюджету відповідно до пп. «б» пп. 168.4.5 п. 168.4 ст. 168 Податкового кодексу України [1] за місцем нотаріального посвідчення таких договорів.

Під час здійснення операцій з продажу чи обміну об'єктів нерухомого майна між фізичними особами нотаріус посвідчує відповідний договір за наявності електронної довідки про оціночну вартість такого об'єкта або звіту про оцінку, зареєстрованого в порядку, визначеному п. 172.3 ст. 172 Податкового кодексу України [1], та документа про сплату податку до бюджету стороною (сторонами) договору і вносить до Єдиної бази даних звітів про оцінку інформацію про ціну договору купівлі-продажу.

Водночас акцентуємо увагу на змісті доволі контроверсійної норми абз. 2 п. 172.4 ст. 172 Податкового кодексу України [1] в редакції Закону України від 10.10.2024 № 4015-IX [14], відповідно до якої нотаріус щокварталу в порядку, встановленому розділом IV Податкового кодексу України для податкового розрахунку, зобов'язаний подавати до органу Державної податкової служби України за місцем розташування державної нотаріальної контори або робочого місця приватного нотаріуса інформацію про посвідчені ним упродовж звітного кварталу договори купівлі-продажу (міни) між фізичними особами, додаючи інформацію про ціну таких договорів і розмір сплаченого податку в розрізі кожного договору.

Так, податковий орган в особі Державної податкової служби України, з одного боку, та Нотаріальна палата України разом із Міністерством юстиції України – з іншого, мають різні правові позиції щодо трактування наведеної в попередньому абзаці норми Податкового кодексу України та її застосування на практиці.

На думку податкового органу [15], нотаріуси в ситуації з посвідченням договорів купівлі-продажу (міни) рухомого та нерухомого майна між фізичними особами є податковими агентами, а тому зобов'язані надавати інформацію, передбачену податковим розрахунком щодо сум доходу нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб і сум сплаченого з них податку за формою 4 ДФ. Також Державна податкова служба України вважає, що за невиконання такого обов'язку нотаріуси повинні нести відповідальність, встановлену в п. 119.1 ст. 119 Податкового кодексу України [1], тобто за неподання, подання не повним обсягом або з порушенням строків чи з помилками податкової звітності про суми доходів, нарахованих чи сплачених на користь платника податків, суми утриманого з них податку.

Натомість Нотаріальна палата України та Мін'юст стверджують з відповідним правовим обґрунтуванням, зазначеним у листі Нотаріальної палати України до Державної податкової служби України від 4 квітня 2025 р. № 16/2 [16] та листі Міністерства юстиції до Нотаріальної палати України від 13.05.2025 [17], що нотаріус не є податковим агентом та не виконує його функції, а отже, не має обов'язку подавати до податкового органу податкову звітність за формою 4 ДФ і не може бути притягнутий податковим органом за неподання податкової звітності до відповідальності.

Водночас Нотаріальна палата України зауважує [16], що в окресленій ситуації нотаріус має статус спеціального суб'єкта (він не є тотожним статусу податкового агента), який, відповідно до Закону України № 4015 [14], зобов'язаний подавати інформацію (вона не є податковою звітністю в розумінні зазначеного Закону) про посвідчені ним правочини та видані свідоцтва про право на спадщину.

Підсумовуючи, зазначимо, що Міністерство юстиції України, врахувавши позицію Нотаріальної палати України, звернулось до Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України з проханням переглянути позицію, викладену податковим органом у листі від 28.03.2025 № 8882/6/99-00-24-01-02-06.

Податкові правовідносини та законодавство про адміністративну процедуру. Проблема одночасного застосування норм суміжних галузей права до конкретних правовідносин та в конкретних правових ситуаціях не є новою. Досліджуючи сучасний стан і розвиток

податкових правовідносин, можна зробити висновок про те, що вказана сфера може бути врегульована не лише нормами податкового законодавства, а й нормами адміністративного законодавства. Про це свідчить ст. 111 Податкового кодексу України [1], де передбачено три види юридичної відповідальності (фінансову, адміністративну, кримінальну) за порушення у сфері оподаткування, зокрема й адміністративну відповідальність. Узагалі постає резонне питання як у теоретиків, так і в практиків, на скільки доцільним є застосування в податкових правовідносинах норм адміністративного законодавства, адже, як стверджують деякі фахівці-практики (зокрема, судді), які щодня стикаються в своїй роботі з правозастосуванням, в податкових правовідносинах норми адміністративного й податкового законодавства співвідносяться, відповідно, як загальні та спеціальні норми. Це означає, що за загальним правилом, якщо маємо спеціальні норми, то повинні застосовувати саме їх. Цій позиції знаходимо законодавче підтвердження у ст. 3 ПКУ (п. 3.3), де чітко визначено, що «порядок адміністрування податків, зборів... визначається виключно податковим законодавством,...» [1].

Водночас з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» [15] виникла правова ситуація конкуренції норм Податкового кодексу України та вказаного закону.

Наявність Закону про адміністративну процедуру в національній системі законодавства була однією з умов адаптації українського законодавства до законодавства країн-членів ЄС. Основною метою ухвалення Верховною Радою України такого нормативно-правового акта стало покращення взаємодії бізнесу й приватних громадян з органами публічної адміністрації, зокрема в сфері реалізації адміністративних процедур щодо бізнесу та приватних осіб.

Водночас не завжди мета виправдовує засоби. Парламент, звісно, Закон ухвалив, проте недостатньо подбав про те, щоб вписати його в чинну на той час систему законодавства. Аналізуючи зміст Закону України «Про адміністративну процедуру» [15], виникає запитання: чи варто цей Закон застосовувати до податкових правовідносин? У самому нормативно-правовому акті відсутня будь-яка вказівка на це.

Звідси випливає, що Закон України «Про адміністративну процедуру» [15] до податкових правовідносин застосовується, оскільки органи Державної податкової служби України, як і всі інші органи

державної виконавчої влади, здійснюють функції публічної адміністрації. Зауважимо, що це було однією зі складових філософії розроблення й ухвалення, щоб такий нормативно-правовий акт суттєво покращував співробітництво та взаємодію між податковими органами й бізнесом і громадянами як платниками податків.

Водночас у самому Податковому кодексі України, зокрема у п. 3.3 ст. 3, встановлено, що «порядок адміністрування податків, зборів, ... визначається виключно податковим законодавством» [1]. У п. 3.1 ст. 3 зазначеного Кодексу законодавець уточнив, які саме нормативно-правові акти він відносить до податкового законодавства, це – Конституція України, Податковий та Митний кодекси України, чинні міжнародні податкові договори України, інші нормативно-правові акти, ухвалені на виконання Податкового кодексу України та законів з питань митної справи.

Також процедуру адміністративного оскарження платниками податків рішень контролюючих органів детально врегульовано ст. 56 Податкового кодексу України [1]. І знову повертаємося до нашого запитання, чи можна Закон України «Про адміністративну процедуру» [15] застосовувати до податкових правовідносин у сфері адміністративного оскарження рішень податкових органів та чи маємо тут справу з конкуренцією норм Податкового кодексу України та вказаного Закону.

Розв'язання цієї правової дилеми є важливим для правозастосовної сфери. Якщо рухатися логічно, то в описаній ситуації конкуренції правових норм (до адміністративного оскарження рішень податкових органів) потрібно застосовувати норми Податкового кодексу України, оскільки, по-перше, цей Кодекс має вищу юридичну силу порівняно із Законом, а по-друге, як нами вже було зазначено вище, норми Податкового кодексу України для податкових правовідносин є спеціальними, а норми Закону України «Про адміністративну процедуру» [15] – всього лише загальними. Тому орган правозастосування, маючи для врегулювання конкретних правовідносин загальні та спеціальні норми законодавства, повинен керуватися спеціальними нормами.

Особливості та зміст податкових правовідносин в умовах європейської інтеграції України. Динаміка та характер функціонування податкових правовідносин на сучасному етапі значною мірою залежить і визначається податковою політикою, що формується та

реалізується державою. Зі свого боку державна податкова політика зумовлена й підпорядкована національним інтересам і пріоритетам.

Національні інтереси є сукупністю збалансованих інтересів особи, суспільства й держави. Водночас вони є основою податкової політики держави та орієнтиром, що здатний надати їй вищий аксіологічний сенс і закріпити не ілюзорні, а фактично досяжні поточні та перспективні цілі й завдання [19, с. 344].

Зовнішня політика держав, зокрема й податкова, зазвичай орієнтована на розв'язання міжнародних проблем за допомогою переговорів, угод і компромісів між партнерами, які відстоюють власні національні інтереси. Основними напрямками зовнішньої податкової політики сучасних європейських держав є:

- 1) запобігання міжнародному подвійному оподаткуванню через укладення двосторонніх або багатосторонніх міжнародних податкових договорів;
- 2) вирішення податкових спорів за участю іноземного елемента за процедурою взаємного узгодження;
- 3) посилення співробітництва податкових та інших органів фінансового контролю різних держав щодо обміну податковою інформацією;
- 4) податковий контроль за трансфертним ціноутворенням між пов'язаними особами;
- 5) боротьба з розмиванням податкової бази та виведенням прибутку з-під оподаткування;
- 6) гармонізація податково-правових норм у межах міжнародних організацій та інституцій тощо.

У розділі I Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації [20] зазначено, що європейський курс України є однією з пріоритетних цілей і в податковій сфері повинен передбачати повернення до виваженої бюджетно-податкової політики, підвищення ефективності видатків та податкового адміністрування.

Одним із юридичних інструментів щодо реалізації цієї амбітної мети є приведення нормативно-правових актів України у відповідність до законодавства ЄС. Інакше кажучи, основною формою узгодження податково-правових норм України та ЄС, згідно із Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства

України до законодавства Європейського Союзу» [21], є адаптація національного законодавства до *acquis communautaire*. У ст. 133 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [22] наша держава ще раз підкреслила важливість обов'язку забезпечити поступове приведення у відповідність чинних законів і майбутнього законодавства до *acquis EC*.

З позицій національних економічних інтересів адаптація податкового законодавства України в межах співробітництва з Європейським Союзом спрямована на формування:

1) сприятливих умов для доступу українських виробників і постачальників послуг на спільний ринок ЄС та на ринки країн, які визнають стандарти Євросоюзу;

2) правового середовища, наближеного до вже існуючого в державах-членах ЄС, і в такий спосіб дає змогу залучити до більш інтенсивної ділової активності в Україні бізнесменів та інвесторів з держав-членів Європейського Союзу.

Також потрібно звернути увагу на те, що зовнішня політика України у сфері оподаткування не обмежується лише співробітництвом з Європейським Союзом. У податковій сфері на міжнародному рівні наша держава активно взаємодіє з Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), хоча й не є членом цієї організації.

Податкова політика України на сучасному етапі повинна відповідати глобальним викликам, пов'язаним із можливостями міжнародного структурування бізнесу, спрямованого на розмивання податкової бази та виведення прибутку з-під оподаткування. Робота щодо протидії вказаному напрямку діяльності суб'єктів господарювання активно ведеться в межах ОЕСР.

Зокрема, ОЕСР є одним із безперечних лідерів у розробленні міжнародних податкових стандартів, як-от Модельна конвенція про уникнення подвійного оподаткування, Керівні принципи з проблем трансфертного ціноутворення, а також План дій BEPS, що передбачає 15 кроків, які спрямовані на боротьбу з розмиванням податкової бази та приховуванням (переміщенням) прибутку.

Відповідно до п. 4 Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та ОЕСР [23] формами співробітництва сторін, зокрема й у сфері оподаткування, є:

- використання відповідних правових інструментів ОЕСР;

- огляд експертами ОЕСР політики й законодавства України в різних галузях і розроблення відповідних рекомендацій для найвищих посадових осіб держави;
- участь України в роботі відповідних органів ОЕСР згідно із застосовними правилами та практикою ОЕСР;
- інформаційний обмін;
- реалізація науково-дослідних проєктів, проведення заходів і семінарів з ініціативи уряду України.

Отже, податкова політика України в умовах європейської інтеграції та дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС повинна розвиватися на таких засадах:

1) у державній податковій політиці доцільно враховувати положення вказаної Угоди, особливості спільного податкового законодавства ЄС, а також основні напрями сучасної податкової політики та практик оподаткування в державах ЄС;

2) вітчизняна податкова політика повинна бути адекватною стану економіки, особливо в умовах воєнного стану, навіть якщо інколи це не узгоджується з вимогами авторитетних міжнародних організацій у сфері фінансів та оподаткування.

Водночас від того, наскільки виважено й обґрунтовано впроваджуються в національну систему законодавства ідеї європейської інтеграції, залежить якість податкового законодавства, а отже, і ефективність реалізації державної податкової політики. Досягненню вказаних цілей може, з одного боку, сприяти виявлення окреслених позитивних тенденцій розвитку податкового законодавства в умовах європейської інтеграції України та їхнього стимулювання. З іншого – виявлення та усунення негативних тенденцій, зокрема таких, як упровадження в національне податкове законодавство правових приписів, що не відповідають економічним інтересам України та певною мірою загрожують фінансовій безпеці держави.

Висновки. Шляхами модифікації або вдосконалення податкових правовідносин, на нашу думку, є сьогодні декілька основних напрямів, враховуючи євроінтеграційні прагнення України. Серед них можна виділити:

1) ухвалення парламентом Закону України «Про податкове консультування» з чітким визначенням вимог та умов вступу до професії податкового консультанта в Україні з урахуванням євроінтеграційного

поступу України та істотних зусиль держави в особі Міністерства юстиції України, а також інших органів державної влади в сфері адаптації законодавства, зокрема і податкового, до інтеграційного законодавства ЄС;

2) вирішення питання про запровадження на законодавчому рівні процедури медіації в податкових спорах як ефективного та сучасного способу їхнього вирішення в досудовому або позасудовому порядку;

3) усунення суперечностей і неузгодженостей між Законом України «Про адміністративні процедури» та Податковим кодексом України.

Ключові слова: *податкові правовідносини, податкове право, податковий орган, платник податків, система законодавства.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 01.04.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 25.05.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. Дата оновлення: 20.08.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

4. Совгіря О. Конституційна скарга як спосіб захисту конституційних прав та свобод осіб у податкових правовідносинах. *Право України*. 2018. № 12. С. 148–162.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) від 27.02.2018 № 1-р/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text>

6. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. Дата оновлення: 28.02.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

7. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 09.01.2025 № 4196-IX. Дата оновлення: 09.01.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

8. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Дата оновлення: 09.04.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

9. Сітовська Л. В. Іпотека: фінансово-правовий аспект. *Форум права*. 2013. № 1. С. 908–912.

10. Гудзинська Л. Перспективи іпотеки в контексті реформування оподаткування нерухомості в Україні: оцінка ризиків. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2014. № 11. С. 22–27.

11. Берназюк Я. О. Банки як суб'єкти податкових правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2004. 22 с.

12. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. Дата оновлення: 15.04.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

13. Рябуш Л. А. Правове регулювання оподаткування доходу, отриманого з продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 203 с.

14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану : Закон України від 10.10.2024 № 4015-IX. Дата оновлення: 10.10.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4015-20#Text> (дата звернення: 03.06.2025).

15. Нотаріуси зобов'язані щомісяця звітувати про договори купівлі-продажу, дарування та спадщину / Державна податкова служба України. URL : <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/883780.html> (дата звернення: 03.06.2025).

16. Лист Нотаріальної палати України до Державної податкової служби України від 04.04.2025 № 16/2. URL : https://npu.ua/news/dpspku/?fbclid=IwY2xjawKrhO9leHRuA2FlbQIxMABicmlkETFHNaW9WaFlnOXVkQzZpalRGAR6nlSFHYq-ZTyqudAnJfNucwaVTG4mG92K1PjL3_xVSxaY399Jjx5slxkh3aw_aem_3VMYQfVSwLnvPIay3eUuDg (дата звернення: 03.06.2025).

17. Про надання інформації : лист Міністерства юстиції України до Нотаріальної палати України від 13.05.2025 № 67620/52929-11-25/37.1. URL : <https://npu.ua/news/ne-pod-agent-mu/> (дата звернення: 03.06.2025).

18. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Дата оновлення: 15.11.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

19. Чайка В. В. Правові форми реалізації державної податкової політики України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2018. 482 с.

20. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.06.2025).

21. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. Дата оновлення: 04.11.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 04.06.2025).

22. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27.06.2014. Дата оновлення: 30.11.2023. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

23. Меморандум взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва : міжнародний документ від 07.10.2014. Дата оновлення: 12.02.2021. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_003#Text (дата звернення: 04.06.2025).

РОЗДІЛ 6

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ

*(Стріяшко Галина Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент,
Державний податковий університет)*

ORCID 0009-0002-1768-5889

Вступ. У сучасних умовах трансформації глобальної економіки цифровізація податкової системи постає як один із ключових інструментів модернізації державного управління, забезпечення ефективного контролю за дотриманням податкового законодавства та спрощення адміністрування податків. Цей процес охоплює впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у всі ланки податкового процесу – від обліку до сплати податків і фіскального контролю. Сутність процесу – впровадження електронних сервісів для подачі звітності, реєстрації податкових документів, обліку та сплати податків.

В Україні цифровізація податкової системи реалізується в рамках загальнодержавної політики цифрової трансформації, закріпленої в ряді нормативно-правових актів, а саме: Податковому кодексі України, зокрема ст. 42¹ («Електронний кабінет платника податків»), законах України: від 05.10.2017 № 2155-VIII «Про електронні довірчі послуги», який регулює правовий статус електронного підпису; від 22.05.2003 № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг», розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації».

До технологічних інструментів цифрової трансформації податкового адміністрування відносимо такі технології, як блокчейн і смарт-контракти на основі блокчейн, Big Data, штучний інтелект, машинне навчання, хмарні технології, інтернет речей. Блокчейн / Blockchain – технологія розподіленого реєстру (DLT), заснована на

безперервній послідовності пов'язаних між собою та незмінних блоків інформації, що утворюють незмінний, криптографічно захищений ланцюжок. Це дає змогу створити децентралізовану мережу зберігання даних, непідконтрольну третім особам. Найвідоміший приклад технології блокчейн – це криптографічна валюта біткойн. Використання технології блокчейну має значний потенціал у податковому адмініструванні України. Воно, з одного боку, дасть змогу збільшити прозорість угоди між контрагентами, а з іншого – знизити витрати на підготовку податкової звітності, оскільки цей процес є автоматизованим та оновлення відбувається в режимі реального часу:

- у результаті використання цієї технології знизяться випадки введення в ланцюжок фінансово-господарських взаємин фірм «одноденок», оскільки відстежити рух товару буде неважко;

- у блокчейн-мережах записи про транзакції, тобто про переведення активів (грошових коштів, товарів, акцій тощо), об'єднуються в блоки. Блок – це запис у розподіленому реєстрі про кілька транзакцій. У такому блоці відбито, хто кому і коли переклав якийсь обсяг активів. Усі блоки послідовно з'єднують в один послідовний ланцюг;

- ланцюг блокчейна нерозривний, оскільки кожен блок містить посилання на попередній. Блоки не можна змінити або видалити, можна додати нові. Отже, завжди можна відновити історію переходів конкретного активу з рук у руки і дізнатися про його нинішнього власника.

Інакше кажучи, у мережі блокчейна завжди можна відстежити рух конкретного товару та його ціну від виробника до кінцевого споживача через ланцюжок посередників. У таких умовах використання фірм «одноденок» для уникнення оподаткування буде неактуальним, унаслідок чого зростуть надходження податків до бюджету. Блокчейн також може стати додатковим інструментом у боротьбі проти ухилення від сплати податків головною компанією та її дочірніми підприємствами, відкриваючи доступ до даних щодо внутрішньогрупових операцій у режимі реального часу. Технологія блокчейну може стати для податкового органу вагомим інструментом для вирішення проблем дотримання податкового законодавства, оскільки ця технологія забезпечує об'єктивний інструмент, призначений здебільшого для зберігання та обміну конфіденційною інформацією між непов'язаними й ненадійними сторонами.

Оцінка податкової цифровізації в Україні. Впровадження електронної платформи для подання податкової звітності та ведення документообігу значно мінімізує вплив людського чинника, що сприяє:

- оптимізація взаємодії між платниками податків та податковими органами через онлайн-системи подачі декларацій та звітності;
- скороченню адміністративних витрат як для держави, так і для бізнесу за рахунок автоматизації процесів обробки податкової інформації
- зменшенню корупційних ризиків за рахунок зменшення рівня особистого контакту між платниками податків і податковими інспекторами;
- прискоренню обробки даних та їхньому автоматизованого аналізу, що сприяє швидкому виявленню порушеного податкового законодавства.

Прикладом успішного застосування є впровадження електронного кабінету платника податків, який дає змогу дистанційно подавати податкові декларації, сплачувати податки та відстежувати взаєморозрахунки з бюджетом.

Сьогодні один із ключових напрямів цифровізації податкової системи України – створення електронних сервісів для платників податків, який відіграє надзвичайно важливу роль у модернізації системи державного фіскального адміністрування.

В Україні вже впроваджено ряд цифрових рішень, які істотно покращують комунікацію між платником податків та контролюючими органами. Насамперед йдеться про:

1. Електронний кабінет платника податків, який функціонує відповідно до ст. 42¹ Податкового кодексу України [1].

2. Платформу «Дія», яка в інтеграції з податковими сервісами дає змогу здійснювати реєстрацію бізнесу, сплачувати податки, подавати звітність та отримувати довідки онлайн. Ці сервіси надають змогу:

- здійснювати податкові операції дистанційно;
- скорочувати часові та фінансові витрати платників;
- знижувати ймовірність корупційних проявів, адже цифрові платформи вилучають посередництво.

Отже, держава переходить до моделі сервісного адміністрування, орієнтованої на зручність і прозорість.

Досвід інших країн демонструє успішність цифровізації податкової сфери. Наприклад, в Естонії майже всі податкові операції здійснюються в електронному форматі, що дало змогу знизити адміністративні витрати та зробити процес оподаткування максимально зручним для платників. Україна також має значний потенціал у цьому напрямі, проте для досягнення успіху потрібно комплексно підходити до цифрової трансформації [2]. Варто зазначити, що цифровізація податкової системи є одним із ключових напрямів реформування податкової політики України. Для успішного впровадження цифрових технологій важливо забезпечити комплексний підхід, що охоплюватиме розвиток електронних сервісів, інтеграцію з банківськими системами, впровадження штучного інтелекту та використання блокчейн-технологій. У разі реалізації цих заходів Україна зможе створити сучасну, ефективну та прозору податкову систему, яка відповідатиме найкращим міжнародним практикам і сприятиме економічному зростанню країни.

Важливою передумовою економічного розвитку України є належне функціонування вітчизняної податкової системи. У період стрімкої цифровізації бізнес-процесів ефективні взаємовідносини між підприємницькими структурами й органами державного фінансового контролю неможливі без використання новітніх інформаційних технологій, інформаційно-телекомунікаційних систем і штучного інтелекту. Слушно зауважили науковці Ю. Доценко та О. Солдатенко в контексті того, що «...в органах податкової служби створюються автоматизовані інформаційні системи, призначені для автоматизації функцій усіх рівнів податкової служби із забезпечення збору податків та інших обов'язкових платежів до бюджету, проведення комплексного оперативного аналізу інформаційних матеріалів з питань оподаткування, забезпечення органів управління й відповідних рівнів податкових служб достовірною інформацією, а також для організації обслуговування потреб платників податків» [3, с. 42].

Утім зазначені процеси цифровізації зумовили виникнення ряду проблемних аспектів, серед яких варто виокремити:

- відсутність системної узгодженості й уніфікації діяльності різних державних органів, що здійснюють фінансовий контроль;
- недостатній рівень захисту персоніфікованої інформації платників податків;
- потребу в оновленні, модернізації та уніфікації інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади.

З метою виявлення та усунення зазначених недоліків упродовж 2018–2019 років було проведено комплексний аудит інформаційних технологій, які використовуються Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України та Державною податковою службою України. На підставі висновків за результатами цього аудиту було здійснено функціональне розмежування інформаційно-телекомунікаційних систем на два блоки: «Митний блок» і «Податковий блок».

З огляду на предмет дослідження зупинимося на аналізі інформаційно-телекомунікаційної системи «Податковий блок», яка призначена для:

- введення, оброблення, зберігання та актуалізації податкової інформації; забезпечення своєчасного й достовірного інформаційного обміну з іншими інформаційними системами ДПС та органів державної влади;

- задоволення інформаційних запитів платників податків відповідно до вимог законодавства України.

Зазначена система виконує важливу функцію в забезпеченні функціональної взаємодії між різними суб'єктами податково-правових відносин і складається з п'яти функціональних сегментів, які охоплюють основні напрями операційної діяльності Державної податкової служби України.

Варто зазначити, що успішна цифровізація податкових розрахунків є значущим кроком у напрямі забезпечення прозорості й ефективності в державній фінансовій сфері України. Це створює передумови для подальшого розвитку та впровадження нових інноваційних рішень у податковій сфері, що дасть змогу забезпечити ще якісніший та ефективніший фінансовий контроль в Україні.

Динамічно мінливе соціально-економічне становище в світовому співтоваристві актуалізує потребу в негайному вдосконаленні податкового адміністрування та зумовлює у вивченні найсучасніших її складових у міжнародній податковій практиці щодо можливості їхнього залучення в умовах української дійсності. Нам видається, що перспективи розвитку податкового законодавства досить важливі для забезпечення належного дотримання положень податкового законодавства. Варто зазначити, що багато країн, навіть розвинених, активно досліджують світовий досвід щодо виявлення перспективних напрямів впровадження в національну практику різноманітних елементів і

подальшої побудови ефективніших систем та механізмів оподаткування. Реформи системи податкового адміністрування в країнах пов'язані із активним використанням інформаційних технологій. В Австралії організації реєструються через вебсайт електронним безконтактним способом, і займає ця процедура всього один робочий день. Переважній кількості податкових служб у розвинених країнах належать спеціалізовані центри обробки даних (передусім податкових декларацій і надходжень податкових платежів). Ще одним напрямом реформування систем податкового адміністрування в багатьох країнах стало залучення сторонніх організацій до виконання окремих функцій податкових органів. Наприклад, функціями щодо утримання податків під час переведення доходів за кордон, сплаті ПДВ наділяються приватні комерційні банки. Цифровізація коштів і методів податкового адміністрування відбувається нині в багатьох країнах.

У Китаї податки адмініструються та збираються Державною податковою адміністрацією (далі – SAT). SAT розпочала реалізацію ряду проєктів з оцифрування податків з 1994 року під гаслом «Golden Tax Project», вкладаючи значні кошти в оновлення та гармонізацію своїх систем. Нинішня стадія, Golden Tax Project Phase, спрямована на гармонізацію процесів дотримання податкового законодавства в Китаї та об'єднання процесів, що використовуються в кожній провінції. Важливим елементом є впровадження системи часткового електронного виставлення рахунків для ПДВ. Крім особистого та онлайн-адміністрування, SAT також розширюється на мобільні платформи, як-от Alipay та WeChat, для податкового дотримання послуг і платежів. Це узгоджується зі швидким зростанням економіки мобільного інтернету в Китаї.

Сьогодні податкові органи Великої Британії попередньо заповнюють податкові декларації, в яких уже зберігається деяка інформація, наприклад про заробіток і сплачені податки. Мета: поширити цю інформацію на джерела доходу, які генерує держава, перш ніж переходити до додавання сторонньої інформації (відсотки за банківськими вкладами). Наразі платники податків Великої Британії мають право зареєструвати особистий податковий рахунок. Персональний рахунок показує заробіток, сплачені податки та оцінку ймовірного права людини на державну пенсію після виходу на пенсію. Інтерес до цього рахунку зростає з підвищенням обізнаності громадськості. Підприємства можуть зареєструвати обліковий запис податку на прибуток,

який дає їм змогу отримувати доступ до інформації та послуг для більшості податків.

Податкова система США переважно зосереджена на зборах прямих податків, в основі яких прогресивна система оподаткування. Важливою особливістю податкової системи США є те, що база оподаткування має застосовуватися паралельно на різних рівнях податкової системи [2]. 2011 року Податковою службою США запущено мобільний додаток IRS2Go, завдяки якому платники податків можуть відстежувати етапи обробки сплачених податкових платежів, здійснювати електронні платежі й отримувати допомогу із розрахунками податків. 2012 року США повністю відмовилися від старого програмного забезпечення для заповнення податкової форми 1040 та перейшли на систему MeF. Система MeF підтримує файли XML, розпізнані людьми й апаратними платформами із забезпеченням своєчасної обробки податкових декларацій. У планах податкового управління США є використання програми механізму даних облікового запису клієнта (CADE2) задля спрощеного процесу управління й зберігання даних, що об'єднує персональний основний файл (IMF) та систему даних облікового запису клієнта (CADE) в один набір персональних даних і платників податків. Усю інформацію облікового запису буде збережено в базі даних. Також уведено процедуру перевірки повернення (RRP) для заміни застарілої електронної системи виявлення шахрайства (EFDS) [2].

Вплив цифровізації на фіскальну ефективність державних доходів. Оподаткування доходів є однією із фундаментальних складових податкової системи, яка виконує як фіскальну, так і регуляторну функцію. Воно забезпечує стабільне надходження коштів до бюджету, сприяє перерозподілу національного доходу, зменшенню соціальної нерівності та формуванню умов для сталого економічного розвитку. В умовах глобалізації, цифрової трансформації та поглиблення міжнародної економічної інтеграції оподаткування доходів набуває нової якості та актуальності як інструмент фінансової політики держави.

Оподаткування доходів традиційно вважається однією із ключових ланок податкової системи будь-якої держави. Його значення виходить далеко за межі суто фіскальної функції, воно забезпечує соціальну справедливість, перерозподіл національного доходу, формує стимули до праці й підприємницької діяльності. У сучасному світі, де

фінансова глобалізація та цифровізація змінюють правила економічної гри, податки на доходи стають важливим інструментом не лише наповнення бюджету, але й регулювання економічних процесів, протидії нерівності та забезпечення конкурентоспроможності держави.

Системи оподаткування доходів у всьому світі стикаються з новими викликами, дохід формується у віртуальному просторі, а отже, виникають труднощі з визначенням юрисдикції для його оподаткування; фізичні особи й компанії легко змінюють країни резидентства, уникаючи надмірного оподаткування; наявність юрисдикцій із наднизькими ставками спричиняє втрати доходів бюджетів інших держав; агресивне податкове планування: використання міжнародних прогалин і «дір» у законодавстві для мінімізації податкових зобов'язань.

З цими викликами активно борються міжнародні організації. Наприклад, ОЕСР розробила план BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), спрямований на протидію розмиванню податкової бази й виведенню доходів у низькоподатковій юрисдикції. А Європейський Союз впроваджує директиви ATAD, що обмежують можливості транснаціональних компаній зменшувати оподатковуваний прибуток штучними методами.

За даними Євростату 2023 року, понад 50 % усіх податкових надходжень у країнах ЄС формують податки на працю, охоплюючи прибутковий податок і соціальні внески. Це свідчить про домінування оподаткування трудових доходів у структурі фінансування публічних видатків. Водночас окремі країни демонструють різні моделі. Наприклад, у Скандинавських державах високі ставки ПДФО (до 55 %) поєднуються з розвиненою системою соціальних гарантій. У США прогресивна шкала федерального прибуткового податку передбачає до 37 %, але вагоме значення мають відрахування та податкові кредити. Ці приклади свідчать, що немає універсальної моделі: країни поєднують фіскальні завдання із соціальною політикою залежно від власних пріоритетів.

В Україні аналогічна тенденція простежується в межах формування доходів зведеного бюджету. За даними 2024 року, сукупні доходи бюджету становили 2 725,2 млрд грн, з яких 1 687,1 млрд грн (61,91 %) – податкові надходження. Частка оподаткування доходів у цій структурі сягнула 465,4 млрд грн (27,58 %), що становить 17,08 % від загального обсягу доходів бюджету. Порівняно з 2021 роком цей

показник становив лише 12,4 %. Динаміка зростання демонструє посилення ролі прибуткового оподаткування у фінансуванні державних видатків, особливо в умовах воєнного стану, коли зростає потреба у фінансових ресурсах.

Серед основних проблем української моделі оподаткування доходів можна виокремити насамперед фактичну відсутність диференціації ставок для різних рівнів доходів; податкове навантаження на фонд оплати праці; за оцінками Мінекономіки, понад 20 % економічної діяльності перебуває поза офіційним сектором, що зменшує базу оподаткування; трудова міграція знижує податковий потенціал держави.

Подальше вдосконалення має здійснюватися в тісному зв'язку з європейською інтеграцією та глобальними ініціативами з протидії податковій конкуренції й ухиленню від сплати податків. Впровадження сучасних підходів дасть змогу Україні зміцнити бюджетну систему, забезпечити соціальну справедливість і створити сприятливе середовище для економічного розвитку.

Отже, система оподаткування доходів в Україні виконує багатофункціональну роль у формуванні державних фінансів, розвитку ринку праці та забезпеченні соціального захисту, а її вдосконалення є ключовим напрямом фіскальної політики в контексті сучасних глобальних викликів.

Сутність, принципи та передумови податкової цифровізації.
У сучасних умовах трансформації економічних процесів цифровізація постає як ключовий напрям розвитку не лише технічних чи інформаційних систем, а й правового регулювання фінансових і публічно-правових відносин. Максимально спрощене визначення цього феномена зводиться до формули: «*цифровізація = зміна*», що передбачає як якісні, так і кількісні трансформації. З правового погляду цифровізація являє собою процес, унаслідок якого змінюється форма, способи реалізації та механізми правового впливу в межах окремих галузей публічного права, зокрема податкового.

У правовій доктрині цифровізація трактується як комплекс заходів з інтеграції цифрових технологій у всі сфери господарської діяльності, що супроводжується появою нових об'єктів правового регулювання, зокрема електронних послуг, цифрових активів, інтелектуального капіталу тощо. Водночас цифрова економіка розглядається як результат впровадження зазначених технологій – нове середовище, в якому функціонують змінені правовідносини, зокрема податкові.

Особливої актуальності набуває вивчення впливу цифровізації на податкову політику держави. У класичному розумінні податкова політика є складовою частиною соціально-економічної політики держави, що спрямована на формування справедливої, ефективної та прозорої податкової системи, здатної забезпечити збалансованість фінансових інтересів держави та платників податків. У контексті цифровізації завдання податкової політики доповнюються новими викликами: потребою в правовому забезпеченні обробки значних масивів даних, гарантуванні кібербезпеки, адаптації законодавства до електронних форм взаємодії з контролюючими органами, а також запобіганні ухиленню від оподаткування в умовах глобалізації цифрового бізнесу.

Крім простого впровадження нових інструментів і технологій, справжня цифровізація податкового адміністрування передбачає комплексну правову й інституційну трансформацію. Масовізація інноваційних технологій привела до того, що цифрова трансформація представляє інтеграцію цифрових технологій у всі бізнес-сфери організації, що приводить до фундаментальних змін у її діяльності та способах створення цінності. Інтернет речей (IoT), великі дані, 5G, революція 4.0, блокчейн і багато інших незйомих термінів виникли на шляху нової парадигми. Податкові органи постійно шукають підвищення ефективності, технології полегшують обробку великих баз даних і дають змогу вивчати поведінку платників податків. Цифровізація значно підтримала процеси аудиту, реєстрації, збору, відбору та податкових спорів. Однак потреба в цифровізації стала ще більш очевидною після Covid-19, який серйозно вплинув на робочі процеси.

Отже, цифровізація податкової сфери – це не лише технічний процес, а й комплексна правова трансформація, що потребує перегляду традиційних підходів до правотворення, правозастосування та правової доктрини в галузі податкового права. Сьогодні податкові органи цифровізують послуги, активізують використання бази даних, упроваджують системи штучного інтелекту, націлені на те, щоб покращити робочі процеси, виміряти ризики, зменшити ухилення від сплати податків, вирішити проблему дотримання податкового законодавства. Податкова політика повинна впроваджувати новітні технології в робочі процеси податкових служб, людський вимір податкових адміністрацій завжди має залишатися найважливішим. Мобілізація внутрішніх ресурсів стала основним пріоритетом програми сталого розвитку

для податкових і митних адміністрацій. Інформаційні системи повинні відігравати вирішальну роль у мобілізації доходів, що може створити досить вагомий фінансовий простір для маневру та дати змогу збільшити витрати на всі речі, які стимулюють потенційне зростання в середньостроковій перспективі.

Принципові засади цифровізації податкової політики:

1. Інтеграція цифрових технологій у всі рівні податкового адміністрування. Цифрова трансформація має охоплювати практики, процедури, контрольні інструменти й організаційні процеси, що забезпечують ефективне функціонування податкових органів. Інноваційні цифрові рішення повинні стати базою для оновлення всієї інфраструктури податкової служби.

2. Підвищення ефективності та прозорості збору податків. Цифрові інструменти покликані забезпечити швидкість, точність і прозорість податкового адміністрування. Основною метою є посилення відповідності податковій політиці, зменшення рівня ухилення від сплати податків і збільшення надходжень до бюджету.

3. Зв'язок цифрової трансформації із загальною стратегією податкової політики. Будь-яка цифрова ініціатива повинна бути невід'ємною частиною ширшого плану податкових реформ. Важливо, щоб цифровізація спиралася на діагностичні інструменти, оцінку ефективності й результативності адміністрування, а також відповідала запитам та інтересам платників податків.

4. Цифровізація як бізнес-управління податковою інформацією. У цифрову епоху адміністрування податків розглядається як процес управління значними обсягами даних. Це потребує оптимізації бізнес-процесів, впровадження сучасних ІКТ-рішень, автоматизації обробки й аналізу інформації.

5. Технологічне оновлення організаційної структури та кадрового потенціалу. Цифровізація податкової політики неможлива без реформування кадрової системи й адаптації структури податкових органів до нових технологічних викликів. Важливим є формування професійного персоналу, здатного ефективно використовувати цифрові інструменти в податковій сфері [10].

Успішна цифровізація податкового обліку в Україні формує правові передумови для подальшого вдосконалення фінансового контролю та інтеграції новітніх технологій у податкову сферу. Суттєве

розширення можливостей податкового адміністрування забезпечується впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій, що дають змогу ефективно поєднувати внутрішні бізнес-процеси підприємств із зовнішнім економічним середовищем. Сучасна правова база створює фундамент для переходу до цифрового формату ведення податкової документації, зокрема завдяки ухваленню Закону України від 22.05.2003 № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг» [11]. Цей нормативний акт надає юридичну силу електронним документам, що забезпечує їх правову рівність із традиційними паперовими носіями.

Однією з ключових інноваційних технологій у сфері податкового обліку стало впровадження кваліфікованого електронного підпису (КЕП), який надає електронним документам юридичної сили, еквівалентної підписам і печаткам на паперових документах. Правові засади його використання встановлені Законом України від 05.10.2017 № 2155-VIII «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [12]. Цей Закон гарантує автентичність, цілісність і захищеність електронного документообігу.

Зі свого боку розвиток електронних архівів як новітнього інструменту зберігання податкової документації також потребує належного правового регулювання. Такі архіви забезпечують незмінність, цілісність і доступність податкової інформації, а також сприяють мінімізації ризиків втрати чи пошкодження даних. Ефективне управління податковими даними в умовах цифровізації ґрунтується не лише на технологічних досягненнях, а й на наявності чітких нормативних механізмів, які закріплюють права та обов'язки суб'єктів електронної взаємодії.

Отже, цифрова трансформація податкового обліку в Україні має не лише технологічний, а й потужний правовий вектор розвитку, що зумовлює потребу в подальшому вдосконаленні законодавства у сфері електронного документообігу, електронної ідентифікації та захисту податкової інформації.

Рекомендовані заходи для модернізації цифрової інфраструктури податкових органів. Поглиблення цифрових реформ в Україні є багатогранним процесом переходу суспільства на цифрові технології, що охоплює всі сфери суспільної життєдіяльності [13]. На засіданні Ради асоціації Україна – ЄС, яке відбулося 5 вересня 2022 року в Брюсселі, де Україна вперше взяла участь у статусі країни-кандидата

на членство в Європейському Союзі, було високо оцінено її залучення до процесу відбудови та швидкого розвитку в напрямках зелених, кліматостійких і цифрових трансформацій. Особливу увагу приділено внесенню сектору телекомунікаційних послуг України до режиму внутрішнього ринку ЄС [14].

Однією з ключових цілей, визначених президенткою Європейської комісії Урсулою фон дер Ляєн під час особистого візиту до Києва 15 вересня 2022 року, стало приєднання України до Європейської зони вільного роумінгу [15]. У цьому контексті підписання спільної заяви операторами зв'язку, зареєстрованими в ЄС та Україні, під час 8-го засідання Ради асоціації Україна – ЄС щодо скоординованих зусиль із забезпечення та стабілізації доступного роумінгу, а також перспективи скасування плати за роумінг між ЄС та Україною [13] сприятимуть подальшій інтеграції телекомунікаційного ринку України до ринку ЄС. Це відкриє громадянам як України, так і країн ЄС можливість здійснювати телефонні дзвінки, надсилати текстові повідомлення та користуватися мобільним інтернетом без додаткових витрат – за аналогією до існуючої практики всередині ЄС.

З метою гармонізації національного законодавства з європейським Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, ухвалила постанову «Про затвердження Методики визначення плати за доступ до елементів інфраструктури кабельної каналізації електрозв'язку» [16]. Цей нормативно-правовий акт передбачає впровадження європейських підходів у телекомунікаційну сферу, що довело свою ефективність у процесі формування цифрового порядку денного України, підготовки законодавства до імплементації acquis ЄС у сфері цифрових технологій і забезпечення відбудови зруйнованих війною об'єктів інфраструктури [17].

Розвиток ІТ-сектору в умовах війни. За даними Національного банку України, обсяг експорту комп'ютерних послуг за перше півріччя 2022 року становив 3,74 млрд доларів США, що на 23 % більше порівняно з аналогічним періодом 2021 року. Крім того, українські стартапи та технологічні компанії залучили приблизно 350 млн доларів США для розвитку ІТ-сектору [18].

У листопаді 2022 року під час міжнародної технологічної конференції Web Summit Україна спільно з провідними стартапами,

венчурними фондами та ІТ-компаніями вдруге представила світовій спільноті свою потужну техекосистему, сформовану в умовах війни. Також 18–20 жовтня 2022 року в Сан-Франциско відбувся один із найвідоміших світових заходів для стартапів – TechCrunch Disrupt, у якому Україна взяла активну участь. Цей форум став майданчиком для підтримки інновацій, розвитку ІКТ-досліджень, розширення доступу до європейських цифрових інфраструктур і налагодження міжнародних зв'язків між українськими розробниками, інвесторами, експертами та стартапами [9]. Участь у таких заходах сприяє не лише цифровій трансформації економіки, а й подоланню наслідків, завданих війною цифровій інфраструктурі України.

Цифрові інновації в податковій сфері до 2030 року становлять важливу складову загальної стратегії цифровізації державного управління. Вони спрямовані на підвищення ефективності податкового адміністрування, зменшення рівня ухилення від сплати податків, прозорість фіскальних процесів і покращення обслуговування платників податків. Нижче наведено основні напрями цифрових інновацій у податковій сфері, які вже впроваджуються або заплановані в Україні до 2030 року: розширення функціоналу Електронного кабінету платника: спрощення процедур подання звітності, автоматизований зворотний зв'язок, доступ до персоніфікованих податкових даних у реальному часі. Інтеграція з іншими державними реєстрами: забезпечення обміну даними між податковими органами, митницею, Пенсійним фондом, Держстатом тощо. Використання великих даних (Big Data) та штучного інтелекту (AI). Аналітика ризиків у режимі реального часу для виявлення схем ухилення, фіктивного ПДВ-кредиту, підозрілих транзакцій. Автоматичне визначення ступеня податкового ризику платника та перехід до ризик-орієнтованого аудиту.

Запровадження Smart VAT (розумного ПДВ) – автоматичне формування податкових накладних у режимі реального часу. Електронне відстеження ланцюгів постачання товарів і послуг, що унеможливорює фіктивний податковий кредит. Реалізація механізмів попереднього декларування та цифрового інвойсингу. Розвиток цифрової взаємодії з платниками створення Chatbot та голосові помічники для консультування в податкових питаннях. Мобільні застосунки ДПС з можливістю подання звітності, перегляду податкової історії, сплати податків онлайн.

Розділ 6. Цифровізація податкової системи як інструмент підвищення фіскальної ефективності та зростання державних доходів

Електронна фіскалізація (e-Receipt, e-Каса) – масове впровадження програмних РРО (реєстраторів розрахункових операцій) замість традиційних касових апаратів. Повна цифрова звітність щодо роздрібних продажів до ДПС України без втручання людини. Інтеграція до європейського цифрового простору, відповідність стандартам ЄС з обміну податковою інформацією (DAC6, DAC7, CRS). Автоматизований обмін податковими даними з іншими країнами в межах BEPS-ініціатив ОЕСР.

До 2030 року податкова система України має перейти від ручного адміністрування до інтелектуального податкового управління, заснованого на даних. Для цього потрібно:

1. Прийняти Стратегію цифрової трансформації ДПС України як обов'язковий акт з чітким планом впровадження.
2. Гармонізувати Податковий кодекс України з вимогами цифрової доби, охоплюючи впровадження електронного інвойсингу, попередньої податкової декларації, цифрової ідентифікації платника.
3. Запровадити інтеграцію реєстрів між усіма фіскальними органами та забезпечити обмін інформацією з ЄС відповідно до норм DAC, CRS.
4. Створити інституцію цифрового омбудсмена при Мінфіні чи ДПС України для захисту прав платників у цифровому середовищі.

Тільки комплексний підхід дасть змогу досягти якісної цифрової трансформації податкової системи України в контексті євроінтеграції та поствоєнного відновлення.

Висновки. Упровадження новітніх інформаційних технологій у податковій системі дає змогу:

- по-перше, забезпечити ефективне збирання, опрацювання й аналіз податкової інформації;
- по-друге, забезпечити глибокий і деталізований аналіз податкових даних платників податків;
- по-третє, покращити механізм формування податкової звітності та забезпечити точніше й зрозуміліше подання податкової інформації;
- по-четверте, забезпечити електронну взаємодію між державними органами фінансового контролю та платниками податків;
- по-п'яте, покращити якість обслуговування платників податків;
- по-шосте, підвищити ефективність податкового адміністрування;
- по-сьоме, зменшити час на проведення податкових перевірок і виявлення порушень під час податкових розрахунків;

по-восьме, запобігти шахрайству в процесі здійснення податкових розрахунків;

по-дев'яте, знизити витрати на утримання державних органів фінансового контролю.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467-р було затверджено Стратегію здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [20]. Цей документ містив чітке бачення цифрового майбутнього податкового адміністрування, передбачаючи автоматизацію основних процесів, перехід на електронну модель сервісу та широке застосування аналітичних платформ.

Усі нормативно-правові акти формують правову рамку, в межах якої здійснюється цифровізація податкової системи України. Водночас варто визнати, що вітчизняна нормативна база ще потребує адаптації до викликів, пов'язаних із цифровою економікою, зокрема щодо оподаткування операцій із криптоактивами, використання блокчейн-технологій для контролю за ланцюгом транзакцій, застосування AI в податковому аналізі.

Отже, цифрова трансформація податкової системи є не лише технологічною інновацією, а й об'єктом правового регулювання. Вона потребує системного оновлення законодавства, впровадження інституційних змін, а також підвищення рівня цифрової компетентності працівників податкової служби та платників податків.

Ключові слова: *податкові правовідносини, податкова система, цифрова трансформація, державні органи, фіскальна ефективність.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI : станом на 01.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 27.05.2025).
2. Стан, проблеми та перспективи. *Галицький економічний вісник*. 2023. Вип. 4. URL : <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/83/1188.pdf>
3. Доценко Ю. П., Солдатенко О. В. Еволюція автоматизованої інформаційної системи податкової служби США: історичний аспект. *Правова інформатика*. 2010. № 3 (27). С. 42–47.

4. Main national accounts tax aggregates. European Commission / Eurostat. URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_taxag/default/table?lang=en

5. Доходи зведеного бюджету України 2024 р. / Міністерство фінансів України. URL : <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget>

6. State Tax Service of Ukraine (2024). Polityka konfidentsiynosti mobil'noho zastosunku "Moya podatкова" [Privacy policy of the mobile app "Moya podatкова"]. URL : <https://tax.gov.ua/mobilniy-zastosunok-moya-podatкова/politika-konfidentsiynosti/>

7. Е-Підприємець: 10 послуг в одній заяві на порталі Дія / Державна податкова служба України. URL : <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/792826.html>

8. Журавко С. В. Шляхи вирішення проблем електронного адміністрування податку на додану вартість. *Стан й шляхи стабілізації фінансово-економічної системи* : зб. тез наук. робіт учасників Міжнар. наук.-практ. конф. для студентів, аспірантів і молодих учених. Київ : Аналіт. центр «Нова Економіка», 2016. С. 106–109.

9. Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : монографія / Г. М. Білецька, М. В. Кармаліта, М. О. Куц та ін. Київ : Алерта, 2012. 222 с.

10. Voronkova, V., Kaganov, Yu., & Metelenko, N. Conceptual basis of «the digital economy forsite model»: european experience (Концептуальні засади моделі «форсайт цифрової економіки»: європейський досвід). *HUMANITIES STUDIES* : Collection of Scientific Papers / ed. V. Voronkova. Zaporizhzhia : Publishing house «Helvetica», 2022. №10 (87). С. 9–19.

11. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV (зі змінами і доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 23.05.2025).

12. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII (в редакції Закону України від 01.12.2022 № 2801-IX). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 15. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 23.05.2025).

13. Україна долучилася до Програми «Цифрова Європа»: що це означає. URL : <https://thedigital.gov.ua/news/ukraina-doluchilasya-do-programi-tsifrov>

14. 5 вересня – спільна пресконференція Дениса Шмигала, Жозепа Борреля, Олівера Варгеї. URL : <https://www.kmu.gov.ua/events/5-veresnia-spilna-pres-konferentsiia-deny...>

15. Україна приєднується до зони роумінгу ЄС – фон дер Ляєн. URL : <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/14/691467/>

16. Про затвердження Методики визначення плати за доступ до елементів інфраструктури кабельної каналізації електрозв'язку : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, від 13.07.2022 № 109. URL : <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=86&id=7699&language=uk> (дата звернення: 27.05.2025).

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : проєкт Закону України від 01.07.2022 № 7508. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902> (дата звернення: 27.07.2025).

18. Обсяг експорту комп'ютерних послуг за перше півріччя зріс на 23 %. URL : <https://minfin.com.ua/ua/2022/08/09/90224092/>

19. La digitali za ción como estrategia anticorrupción. URL : <https://oecd-development-matters.org/2021/08/05/la-digitalizacion-como-e-strategia-anticorrupcion>

20. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2030 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження КМУ від 17.11.2021 № 1467-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-strategii-zdiisnennia-tsyfrovoho-rozvytku-1467-171121> (дата звернення: 27.07.2025).

21. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (із змінами, внесеними постановами КМУ від 04.12.2019 № 1065 та від 09.09.2020 № 826). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення: 27.05.2025).

РОЗДІЛ 7

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

*(Глух Марина Василівна, кандидат юридичних наук, професор,
Державний податковий університет)*
ORCID 0000-0002-6107-5415

Вступ. У сучасних умовах трансформації фінансової системи України, інтеграції до світових ринків та активного розвитку цифрових технологій фінансові послуги відіграють ключову роль у забезпеченні економічної стабільності та сталого розвитку. Водночас ухвалення нового Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» багатовимірність і динамізм фінансового ринку зумовлюють потребу в чіткому розумінні сутності, структури та класифікації фінансових послуг. На практиці існує значна кількість підходів до їхнього групування за різними критеріями (інституційними, функціональними, ринковими, технологічними тощо), що часто призводить до термінологічної неоднозначності, ускладнює регулювання та формування ефективної державної політики у фінансовому секторі. У контексті прагнення України до членства в Європейському Союзі має відбутись активізація процесів адаптації національного законодавства у сфері фінансових послуг до європейських стандартів. Однак на практиці спостерігається інерційність правового регулювання в цій сфері, що супроводжується низьким рівнем конкурентоспроможності вітчизняних фінансових послуг на глобальному ринку. З огляду на це актуальним є дослідження особливостей фінансових послуг в сучасній Україні, їхньої правової природи та класифікації, досвіду зарубіжних країн у цій сфері.

Фінансові послуги: правова природа та класифікація. На нормативному рівні поняття «фінансові послуги» закріплене в Законі України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», а саме у п. 64 ч. 1 ст. 1 визначено, що фінансовою послугою є операція або декілька операцій, які пов'язані однією правовою метою, з фінансовими засобами, що здійснюються в інтересах інших осіб, ніж надавач такої фінансової послуги, а також послуги, прямо визначені спеціальними законами як фінансові послуги. Так, визначення поняття «фінансова послуга» надане крізь призму поняття «операція». Водночас у п. 36 ч. 1

ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» операцією визначено окрему дію або комплекс взаємопов'язаних дій надавача фінансових послуг, які він здійснює щодо фінансового засобу та/або клієнта [28].

Незважаючи на наявність легального визначення в Законі України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», у науковій літературі вчені по-різному тлумачать поняття «фінансова послуга».

Науковці С. Арбузов, Ю. Колобов, В. Міщенко пропонують поняття «фінансова послуга» визначати як результат проведення операцій з фінансовими активами, що мають на меті задоволення конкретних фінансових потреб клієнтів. Учені наголошують, що пріоритетне значення має період проведення вказаних операцій, оскільки робота, пов'язана з наданням фінансових послуг, за своєю природою є підприємницькою, тому має здійснюватися систематично, на постійній основі та бути спрямованою на отримання доходу [3, с. 449].

Зі свого боку Б. Денисенко наголошує щодо місця фінансової послуги в понятійно-логічному рядові: «послуга» – «відплатна послуга» – «фінансова послуга» та зауважує, що легальне визначення поняття «фінансова послуга» міститься в нормативному акті, що прийнятий для регулювання публічно-правових аспектів правовідносин у вказаній сфері, тому внаслідок поліфункціонального характеру законодавчого терміна неможливо вносити в нього саме ті ознаки, які описують фінансову послугу як цивільно-правову категорію. Також науковець висловлює позицію щодо доцільності поєднання в одному легальному визначенні поняття «фінансова послуга» приватно-правових і публічно-правових ознак відповідних явищ і предметів, що фактично існує в разі із визначенням фінансової послуги [15, с. 56].

Г. Буга, дослідивши взаємозв'язки фінансової послуги з іншими видами послуг, пропонує фінансовою послугою вважати платну господарську операцію, що здійснюється фінансовими установами в інтересах замовників (споживачів послуг) і, за потреби, третіх осіб, що охоплює дії з грошовими коштами, цінними паперами та борговими зобов'язаннями, які проводяться як за рахунок самих установ, так і за рахунок споживачів, третіх осіб чи залучених коштів. Метою таких операцій є збереження реальної вартості активів, а в окремих випадках, передбачених договором, – отримання прибутку споживачем [5, с. 53].

Іншого підходу дотримується І. Подзигун, який визначає фінансову послугу як діяльність спеціалізованих суб'єктів, спрямовану на задоволення певних потреб, що полягає в трансформації фінансових ресурсів у фінансовий капітал у межах банківського, страхового й інвестиційного ринків, а також у наданні супутніх послуг, що реалізуються фінансовими посередниками [27, с. 84]. О. Шевчук визначає фінансову послугу як комплекс фінансових і супутніх операцій, які проводяться фінансовими посередниками в інтересах третіх осіб, на підставі договору з метою отримання доходу або збереження реальної вартості фінансових активів [37, с. 32].

З метою визначення правової природи поняття «фінансова послуга» вважаємо за доцільне виокремити характерні риси, які відрізняють вказаний вид послуг від інших. Варто зазначити, що в науковій літературі існують різні підходи до визначення ключових характеристик фінансових послуг.

Так, М. Алексеєнко виділяє такі ознаки фінансових послуг: 1) нематеріальний характер; 2) невіддільність від джерела надання; 3) варіативність якості; 4) відсутність права власності [2, с. 10].

На думку А. Іванського, фінансові послуги мають ряд специфічних ознак, серед яких можна виокремити такі: 1) фінансові послуги можуть надаватися лише визначеним колом суб'єктів, які, згідно із законодавством України, мають відповідні повноваження; 2) надання фінансової послуги здійснюється на договірній основі – між суб'єктом господарювання (постачальником послуги), як-от банк чи страхова компанія, та її споживачем; 3) правоздатність постачальника фінансової послуги ґрунтується на законодавчих актах, зокрема законах України «Про страхування», «Про банки і банківську діяльність» та ін.; 4) основною метою надання фінансової послуги є задоволення фінансових потреб споживача, який укладає відповідний договір; 5) надання послуги передбачає оплату, що встановлюється умовами договору [17, с. 112].

Б. Денисенко вважає, що до нормативно визначених характеристик фінансових послуг належать: 1) здійснення операцій з фінансовими активами, яке доцільно формулювати як «вчинення фактичних та/або юридичних дій з фінансовими активами»; 2) проведення таких дій в інтересах третіх осіб [15, с. 58].

К. Масляєва акцентує увагу на господарсько-правовому характері операцій із фінансовими активами, до ознак фінансових послуг пропонує внести: 1) збереження реальної вартості фінансових активів; 2) отримання прибутку. До того ж збереження реальної вартості активів є обов'язковою метою надання фінансових послуг, оскільки без неї стає неможливим досягнення іншої мети – отримання прибутку [17, с. 6]. Зі свого боку Н. Дроздова виокремлює п'ять ключових характеристик фінансових послуг: 1) надавачами фінансових послуг є суб'єкти господарської діяльності; 2) фінансова послуга має нематеріальний характер; 3) зміст становить переміщення фінансових активів; 4) переміщення реалізується через проведення відповідних фінансових операцій, зокрема таких, як торгівля цінними паперами; 5) важливою умовою надання фінансових послуг є наявність кваліфікованого персоналу в суб'єктів, що надають послуги та водночас виконують посередницькі функції [23, с. 8]. Також І. Солошкіна зауважує, що для фінансових послуг характерні платність та унікальна мета їхнього надання, і пропонує фінансові послуги тлумачити як господарські операції із коштами, цінними паперами й борговими зобов'язаннями, які оплатно проводяться фінансовими установами в інтересах споживачів або третіх осіб за рахунок фінансових установ, споживачів, третіх осіб або за рахунок грошових коштів, які залучаються від інших осіб, з метою збереження їхньої реальної вартості та/або отримання прибутку [32, с. 60]. Поміж іншого, Н. Киреева виокремлює такі ознаки фінансових послуг: 1) фінансова послуга є сукупністю операцій або ж однією операцією, що являє собою сукупність дій з фінансовими активами, які покладаються на визначених суб'єктів ринку фінансових послуг і спрямовані на виконання певного завдання; 2) об'єктом операцій, які є фінансовими послугами, є фінансові активи; 3) операції, які є фінансовими послугами, здійснюються в інтересах третіх осіб; 4) відповідні операції є оплатними, оплата може здійснюватися як за рахунок власних коштів суб'єкта, який надає фінансові послуги, так і за кошти осіб, в інтересах яких такі послуги надаються; 5) у здійсненні операцій з фінансовими активами є фактично дві мети, а саме збереження дійсної вартості фінансових активів та/або отримання прибутку; 6) обов'язковою ціллю фінансової послуги є збереження реальної вартості фінансових активів; 7) право на здійснення операцій з їхнього надання мають лише фінансові установи та у випадках, прямо передбачених законом, фізичні особи-підприємці [18, с. 45–46].

Отже, узагальнивши позиції науковців, можна виокремити такі основні ознаки, які характерні для фінансової послуги, а саме: 1) предметом операцій є фінансові активи; 2) операції мають посередницький характер, оскільки здійснюються на користь третіх осіб, але також враховують інтереси надавача послуги; 3) метою проведення операцій є одержання прибутку та збереження реальної вартості фінансових активів; 4) фінансова послуга є оплатною, що може охоплювати оплату як з боку споживача, так і через використання залучених коштів. З огляду на вищевикладене під фінансовою послугою пропонуємо визначати операцію або сукупність операцій із фінансовими активами (грошовими коштами, цінними паперами, борговими зобов'язаннями), що проводяться за певну винагороду спеціальними уповноваженими суб'єктами, які спрямовані на задоволення фінансових потреб споживачів або третіх осіб, мають посередницький характер і реалізуються з метою збереження реальної вартості активів та/або отримання прибутку.

Вичерпний перелік видів фінансових послуг міститься в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», станом на сьогодні закріплено 9 видів, з них такі послуги, як: 1) страхування; 2) надання коштів та банківських металів у кредит; 3) залучення коштів і банківських металів, що підлягають поверненню; 4) фінансовий лізинг; 5) факторинг; 6) надання гарантій; 7) торгівля валютними цінностями; 8) фінансові платіжні послуги; 9) фінансові послуги, що надаються в межах професійної діяльності на ринках капіталу. Види фінансових послуг та їхні ознаки встановлюються виключно вказаним вище Законом, спеціальними законами та не можуть встановлюватися, змінюватися, доповнюватися іншими законами. Надання фінансових послуг, невнесених до зазначеного переліку, забороняється [28].

Так, І. Солошкіна зауважує, що кожна із закріплених законодавчо видів фінансових послуг зазвичай являє собою однорідну групу інших послуг, яких може бути декілька. Погоджуємось, що потрібна детальна диференціація фінансових послуг, здійснена легально спеціально уповноваженим органом з питань регулювання ринку фінансових послуг [33, с. 390].

На наше глибоке переконання, встановлення вичерпного переліку фінансових послуг в одному нормативно-правовому акті є доцільним і обґрунтованим рішенням, адже це дає змогу уникнути правових

колізій та суперечностей у регулюванні сфери надання фінансових послуг.

З метою оцінки відповідності українського законодавчого регулювання фінансових послуг стандартам Європейського Союзу варто звернути увагу на положення статті 125 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, в якій фінансова послуга визначена як будь-яка послуга фінансового характеру, що надається постачальником фінансових послуг. У документі передбачено поділ фінансових послуг на дві основні категорії: страхові (послуги, пов'язані зі страхуванням) і банківські (разом з іншими фінансовими послугами) [35]. Аналогічний підхід застосовується в додатку про фінансові послуги до Генеральної угоди з торгівлі послугами Світової організації торгівлі (СОТ) [10].

На відміну від української моделі європейське визначення фінансових послуг є більш гнучким і загальним, оскільки базується на характеристиці суб'єкта послуги та її функціонального змісту. Такий підхід дає змогу уникати постійного внесення змін для врегулювання нових видів послуг, оскільки правове поле вже охоплює широкий спектр діяльності. З огляду на вищезазначене А. Іванський вважає за потрібне оновити нормативне визначення поняття «фінансова послуга» як будь-яка послуга фінансового характеру, що пропонується постачальником фінансових послуг [17, с. 112].

Аналізуючи класифікацію фінансових послуг, варто зазначити, що сучасна наукова література містить різноманітні підходи до їхньої класифікації, сформовані за різними критеріями.

Г. Фомін пропонує класифікацію фінансових послуг поділити на три основні категорії з огляду на їх природу: а) послуги з переважно юридичним змістом, що оформлюються відповідними договорами (наприклад, банківська гарантія, факторинг); б) послуги фактичного характеру, пов'язані з реальним наданням фінансових ресурсів або операціями (зокрема, зберігання фінансових активів з метою збільшення банківських ресурсів); в) змішані послуги, які поєднують як юридичні, так і фактичні елементи (як-от довірче управління фінансовими активами, агентські операції з фінансовими інструментами, фінансовий лізинг тощо) [36, с. 245].

Ю. Коваленко визначає три ключові категорії фінансових послуг: а) страхові; б) банківські та інші фінансові послуги, за винятком страхування; в) інвестиційні послуги. Крім цієї класифікації, вчена

зауважує про ще один підхід, який ґрунтується на способі перерозподілу фінансових ресурсів: а) страхові послуги; б) банківські та інші нефінансові послуги (крім страхових); в) інвестиційні послуги; г) інші фінансові послуги [19, с. 166].

У продовження розгляду класифікації фінансових послуг варто звернути увагу на підхід І. Солошкіної, яка пропонує ефективне групування послуг за критерієм форми забезпечення розрахунків. Згідно з її підходом виокремлюються такі види: 1) послуги, пов'язані з випуском і обслуговуванням платіжних інструментів, зокрема платіжних карток, дорожніх чеків і платіжних документів; 2) кліринг – система, що охоплює збирання, впорядкування, звіряння та взаємозалік зобов'язань між учасниками платіжної системи, а також розрахунок сальдо за результатами співвідношення загальних зобов'язань і вимог упродовж певного періоду; 3) інші форми забезпечення розрахунків, серед яких: а) квайринг – надання технічної та інформаційної підтримки під час здійснення розрахунків із застосуванням електронних платіжних систем; б) емісія електронних платіжних засобів – здійснення операцій із випуску електронних засобів платежу в межах конкретної платіжної системи; в) процесинг – діяльність, що охоплює авторизацію операцій з платіжними інструментами, моніторинг, обробку, збереження й передачу інформації учасникам розрахунків і розрахунковому банку для забезпечення ефективного проведення транзакцій; г) розрахунково-касове обслуговування – банківські послуги, які здійснюються на договірній основі й охоплюють переказ коштів, видачу готівки, а також інші платіжні операції, передбачені договором [31, с. 82].

Залежно від інституційної належності фінансові послуги поділяють на ті, що надаються банківськими установами, та послуги, які надають небанківські фінансові організації. До першої групи належать послуги, що пропонуються комерційними, ощадними, інвестиційними банками та іншими фінансовими інститутами банківського типу. Вони охоплюють широкий спектр операцій для різних учасників економічної діяльності – від приймання вкладів і надання кредитів до здійснення розрахунково-касового обслуговування, операцій з цінними паперами, довірчих послуг і фінансового консультування. Зі свого боку послуги небанківських фінансових установ забезпечуються такими організаціями, як кредитні спілки, ломбарди, пенсійні фонди, фінансові компанії тощо [29, с. 14–15].

Досвід європейських країн щодо регулювання ринків фінансових послуг. Насамперед доцільно зазначити, що традиційно в теорії розрізняють три основні моделі регулювання ринків фінансових послуг. Так, залежно від кількості суб'єктів регулювання на ринку вирізняють: MFA – модель (multiple financial agencies) – інституціональна модель регулювання ринків фінансових послуг, яка передбачає існування декількох державних органів регулювання, кожний з яких відповідає за окремий сегмент фінансових ринків чи навіть за певний конкретний ринок (фондовий ринок, страховий ринок, банківський сектор); SFA – модель (single financial agency) – інституціональна модель, згідно з якою діють інтегровані фінансові регулятори, в яких орган державного регулювання відповідає за два чи більше сегментів ринку фінансових послуг; макрорегуляторну модель – інституціональна модель, де діє єдиний орган регулювання з наданням йому всього спектра повноважень [9].

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що Україна використовує другу інституціональну модель з декількома державними регуляторами, проте на сьогодні в світі набуває все більшого поширення практика створення мегарегуляторів, які об'єднують у собі функції декількох регуляторних органів у сфері регулювання фінансових послуг, що працювали в цих країнах до створення єдиного мегарегулятора.

Єдиний мегарегулятор забезпечить можливість нагляду за всіма видами надавачів фінансових послуг із одного центру, тим самим зменшивши бюджетні видатки на матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення, запровадивши один орган з нагляду за сферою фінансових послуг замість декількох і мінімізувавши проблеми, пов'язані з обміном інформацією та координацією декількох органів [22, с. 37].

Загалом орієнтиром для більшої частини розвинених економік є правові рішення, закріплені в директивах ЄС, що регулюють діяльність на фінансових ринках країн-членів ЄС. Першим нормативно-правовим актом, що вирішував питання державного регулювання ринку фінансових послуг, стала Директива Ради 85/611/ЄЕС від 20.12.1985 «Про узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, що стосуються інститутів спільного (колективного) інвестування в цінні папери, що підлягають обігу (ICI)», на основі якої й донині функціонують ринкові схеми колективного інвестування у всіх

країнах ЄС. Ще одна Директива Ради ЄС від 21 квітня 2004 р. «Про ринки фінансових інструментів» визначає процедуру й умови випуску фінансових інструментів, обмежених в обігу.

У загальному вигляді регулювання ринку фінансових послуг на теренах ЄС відбувається в трьох основних напрямках, а саме: регулювання діяльності банківських установ, регулювання страхової діяльності та регулювання діяльності професійних учасників ринків цінних паперів і похідних фінансових інструментів. Водночас останнім часом регулювання в цих трьох напрямках визнається з погляду однакової важливості та рівнозначності, адже раніше більш важливим вважалося саме регулювання діяльності банківських установ та розробка заходів у частині монетарної політики [24, с. 23].

Характерними рисами сучасного європейського ринку фінансових послуг є: 1) наявність інституту «взаємного визнання» учасників ринку в країнах, що приєднуються до директив ЄС; 2) «відкритий» характер правових норм; 3) можливість детального формування правил і вимог на рівні національного законодавства; 4) порівняно високий рівень інтеграції фінансових інститутів країн-членів ЄС, розвиток взаємин між собою та на рівні наднаціональних утворень у рамках Євросоюзу; 5) формування новітніх і максимально універсальних рішень і механізмів правового регулювання відкритого фондового ринку, ринку колективних інвестицій і проєктного фінансування; 6) високий рівень розвитку компенсаційних механізмів (основи закладаються на рівні директив; конкретні рішення (фонди) реалізуються на рівні країн-членів ЄС; 7) вільний режим руху капіталів у межах ЄС [26, с. 365].

Законодавство ЄС, призначене для створення єдиного ринку фінансових послуг, врегульовує як питання започаткування та умови здійснення діяльності на ринках фінансових послуг, так і умови випуску фінансових інструментів. Варто зазначити, що кожна держава має вибирати модель ведення нагляду за ринком фінансових послуг, яка буде здійснена з політичного погляду, ефективна й дієва, а також відповідати структурі національного ринку фінансових послуг конкретної країни. За останні роки функції та структура органів, що регулюють діяльність фінансових посередників, зазнали суттєвих змін. Зміни систем національного регулювання ринку фінансових послуг, які відбулися останнім часом у країнах ЄС, обумовлені прагненням створити єдиний ринок фінансових послуг і збільшенням у зв'язку з

цим обсягу транскордонних фінансових операцій, а також виходом директив Європейського Союзу [4, с. 67].

На окрему увагу заслуговують моделі фінансового ринку, що сьогодні функціонують у провідних європейських країнах, які можуть розглядатися як самостійні й повноцінні системи організації роботи ринків фінансових послуг – без урахування механізмів, установлених директивами ЄС. До таких варто віднести Францію, Німеччину й Велику Британію. Певний науковий інтерес становить і фінансове законодавство Нідерландів та Іспанії [6, с. 11].

Так, Франція є одним з яскравих прикладів у питанні запровадження схем колективного інвестування. Не останню роль у цьому процесі зіграв і національний фінансовий регулятор – Відомство з фінансових ринків (*Autorite des marches financiers, AMF*), що здійснює нагляд за ринком фінансових послуг, біржами й розкриттям корпоративної інформації, проте компетенція AMF не поширюється на банківський і страховий сектори. Одним з найважливіших повноважень Відомства є регулювання діяльності всіх професійних посередників на ринках фінансових послуг, що зі свого боку свідчить про використання Францією третьої моделі.

Особливу увагу потрібно приділити законодавству Великої Британії як унікальному прикладу сполучення системи загального права й інститутів континентального права, привнесених практикою кооперації з іншими західними країнами й імплементацією норм Євросоюзу. Цілісна система фінансових сервісів та учасників фінансового ринку, закріплена комплексним нормативним актом – «Про фінансові ринки і послуги ринків» (*Financial Services and Markets Act, 2000*), який визначає єдиного регулятора для фінансових ринків (крім банківського сектору) в особі Служби фінансового ринку, що входить у структуру Казначейства.

Очевидною перевагою державного регулювання ринків фінансових послуг у Великій Британії є наявність організації, що спеціалізується на скаргах клієнтів фінансових установ, яка має назву Служба фінансового омбудсмена [11, с. 42]. Діяльність цієї Служби спрямована на допомогу громадянам стосовно врегулювання спорів з компаніями щодо надання фінансових послуг. Служба діє як незалежний експерт, водночас її послуги є безкоштовними для споживачів. Вона може розглядати скарги із широкого переліку фінансових питань – від страхування та іпотеки до інвестицій і банківських рахунків.

Цікавим є досвід державного регулювання фінансового ринку Німеччини, у якій упродовж десятиліть застосовувались інституційні підходи до регулювання ринків фінансових послуг. Донедавна на фінансовому ринку Німеччини існувало три спеціалізовані федеральні органи, які здійснювали нагляд за діяльністю банків, страхових компаній та інститутів ринку цінних паперів. 2002 року їх об'єднано у Федеральне агентство фінансового нагляду (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin). Федеральне агентство фінансового нагляду здійснює загальний нагляд на німецькому ринку фінансових послуг і ліцензування різних видів професійної діяльності. Ця організація має право відбирати ліцензії, видані фінансовим установам відповідно до закону про банківську діяльність, накладати штрафи в разі недотримання законодавства, а також видавати фінансовим установам та їхньому керівництву розпорядження, потрібні для запобігання порушенням із боку фінансових установ чи їхнього усунення. Водночас нагляд за діяльністю бірж, зокрема фондових, здійснюють урядові регулювальні органи федеральних земель Німеччини [4, с. 76].

Не менш важливим є досвід регулювання фінансового ринку, зокрема й ринку фінансових послуг Іспанії. Це країна, економіка якої набула ринкового характеру однією з останніх у Західній Європі, належить до середньорозвинених країн ЄС. Іспанія використовує інституційні підходи до регулювання фінансового ринку. Нагляд за банківською діяльністю здійснює Центральний банк (Banko de Espania), ринок цінних паперів регулює Комісія з цінних паперів та бірж (Comision Nacional del Mercado de Valores – CNMV), а за діяльністю страхових компаній і пенсійних фондів наглядає Генеральний директорат зі страхування та пенсійних фондів (Direction General de Seguros y Fondos de Pensiones) [4, с. 76].

Комісія з цінних паперів та бірж є наглядовим та інспекційним органом за діяльністю учасників фінансового ринку, насамперед інститутів колективного інвестування, дилерів, що обслуговують брокерів, а також управляючих портфелями цінних паперів. Варто зазначити, що законодавство Іспанії не обмежує створення фінансових конгломератів. Банки мають право займатися як комерційною, так і інвестиційною діяльністю. Так, регулювання фінансових ринків в Іспанії має риси як інституційного, так і консолідованого регулювання [4, с. 77].

Що ж стосується Нідерландів, то вони так само, як і Велика Британія та Франція, йдуть шляхом впровадження інноваційних рішень і механізмів у національне законодавство. У результаті з'явився Закон (ордонанс) «Про регулювання фінансових ринків» (Financial Supervision Act, 2006 р.). Водночас можна зазначити специфіку, властиву рішенням голландського законодавця. Так, пруденційний нагляд за всіма секторами фінансового ринку, зокрема ринку колективних інвестицій і фондового ринку, віднесений до компетенції Центрального банку Нідерландів (The Dutch Central Bank), але безпосередній контроль діяльності на фінансових ринках і їхнє регулювання перебувають у віданні незалежного від Центробанку виконавчого органу – Служби з фінансових ринків (Autoriteit Financiële Markten) [38, с. 88–89].

Важлива роль у регулювання ринку фінансових послуг ЄС відводиться захисту прав споживачів фінансових послуг, оскільки низький рівень захисту прав споживачів призводить до формування недовіри до фінансового сектору та затримує його подальший розвиток. На сьогодні існує значний перелік директив (більше ніж 15), в яких вирішується певне питання захисту прав споживачів, але основні з них це – право на безпеку, отримання того, за що заплачено, право на отримання інформації та право на чесну й правдиву рекламу та інші маркетингові заходи. У Європейському Союзі компенсаційні схеми для інвесторів у різних державах будуються на основі Директиви ЄС «Про компенсаційні схеми для захисту прав інвесторів» від 1997 року [1].

Відповідно до зазначеної Директиви всі держави-учасники ЄС повинні створити одну або декілька компенсаційних схем, які будуть гарантувати інвесторам повернення певної суми коштів у тому разі, якщо фінансовий інститут не може самотійно повернути кошти або цінні папери своїм клієнтам. Кожна держава ЄС самотійно ухвалює рішення про їхню форму власності, структуру управління, відносини з регуляторним органом, а також про взаємодію компенсаційних схем для інвесторів ринку капіталу з гарантійними фондами щодо банківських вкладів [12, с. 138].

Як відокремлені від регуляторного органу з фінансових ринків і операційно самотійні структури, компенсаційні фонди й схеми функціонують в Австрії, Бельгії, Великій Британії, Німеччині, Ірландії, Італії, Люксембурзі, Іспанії, Фінляндії, Франції та Швеції. Проте в цих країнах зазвичай є певне державне відомство (регулятор фінансового ринку), з яким компенсаційний фонд погоджує свої правила та

основні дії. Навіть за найменшого ступеня самостійності, яким володіють компенсаційні схеми в Бельгії, Франції, Швеції, вони здійснюють тісні інформаційні контакти з регулятором фінансового ринку. В Австрії, Великій Британії, Данії, Німеччині, Ірландії, Іспанії та Фінляндії компенсаційні схеми підпорядковані державному регуляторному органу як особливому суб'єкту фінансового ринку [7, с. 16].

Особливості правового регулювання фінансових послуг в умовах воєнного стану. Окремо доцільно звернути увагу на особливості фінансових послуг, які зумовлені введенням воєнного стану на території України. Так, усвідомлюючи нові виклики, Національний банк України приділяв особливу увагу підтримці військовослужбовців Збройних сил України та інших осіб, задіяних у протидії збройній агресії російської федерації. Така підтримка є важливою, оскільки недопустимими є будь-які прояви дискримінації, примусу чи нетерпимості щодо вказаних категорій громадян. З метою посилення соціального захисту вказаної групи населення 27 липня 2022 року було внесено зміни до Закону України «Про споживче кредитування». Зокрема, нововведений пункт 6-2 передбачає заборону на примусове стягнення простроченої заборгованості з військовослужбовців та членів їхніх родин на період дії воєнного стану та впродовж 90 днів після його завершення або скасування. Вказана норма поширюється на військовослужбовців Збройних сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення, а також Державної спеціальної служби транспорту України й Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які проходять військову службу на території України, військовослужбовців, що стали особами з інвалідністю внаслідок проходження служби, родин військових, які загинули або перебувають у полоні. Для реалізації цього права військовослужбовець або його родичі повинні повідомити кредитора про належність до захищеної категорії та надати відповідні підтверджувальні документи. Загалом норми, спрямовані на захист прав споживачів фінансових послуг в умовах російсько-української війни, мають не лише соціальне, а й стратегічне значення – вони сприяють зміцненню добробуту громадян і водночас є інструментом економічного тиску на країну-агресора. Одним із прикладів такого тиску стало виведення з ринку кількох системно важливих банків, що мали зв'язки з російською федерацією [30, с. 39].

Одним із ключових нормативно-правових актів Національного банку України, ухвалених у надзвичайних умовах з метою забезпечення прав споживачів фінансових послуг, стала постанова Правління Національного банку України від 8 березня 2022 року № 42 «Про використання банками хмарних послуг в умовах воєнного стану в Україні». Відповідно до її положень банкам дано змогу використовувати хмарні сервіси, розміщені на обладнанні, що перебуває у Великій Британії, Канаді та США, для надання фінансових послуг і здійснення фінансових операцій із використанням електронних платіжних засобів, зокрема платіжних карток. Зазначена норма діє впродовж періоду воєнного стану та ще два роки після його припинення. Крім того, Національний банк України продовжує оновлювати перелік системно важливих банків України – до нього, зокрема, було повторно внесено «Кредобанк». У відповідь на повномасштабне вторгнення російської федерації вже 25 лютого 2022 року Національний банк України ухвалив безпрецедентне рішення – відкликав банківські ліцензії та припинив діяльність банків, що контролювалися російськими структурами, а саме Акціонерного товариства «Міжнародний резервний банк» та Акціонерного товариства «Промінвестбанк» [25, с. 45].

Поміж іншого, збройна агресія проти України суттєво вплинула на світові фінансові ринки, спричинивши зростання волатильності та інфляції. Вказані явища створили комплексну загрозу для бізнесу в усьому світі, зокрема для компаній, що надають фінансові послуги. Особливо гостро це проявилось як панічні коливання на ринках капіталу. Небанківський фінансовий сектор став одним із ключових елементів фінансового фронту. В умовах воєнного стану значно зросли ризики, що призвело до помітного погіршення фінансового стану учасників ринку. Серед основних проблем – втрата страхових портфелів, дострокове припинення дії договорів через фінансову неспроможність клієнтів, а також втрата активів (основних засобів, грошових ресурсів) унаслідок бойових дій і руйнувань. Накопичення таких ризиків вказує на обмеженість внутрішніх ресурсів для їхнього подолання. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в зовнішній підтримці з боку міжнародних фінансових ринків [8, с. 9].

Також використання інноваційних технологій, зокрема блокчейну, краудфандингу, шерінгових платформ, штучного інтелекту та хмарних сервісів, є ключовим чинником ефективного впровадження й

функціонування систем дистанційного обслуговування клієнтів, зокрема в умовах воєнного стану. Ці рішення сприяють підвищенню якості фінансових послуг, полегшують комунікацію зі споживачами та виводять ринок на новий рівень розвитку. Серед усіх цифрових технологій особливе значення мають хмарні сервіси. Вони забезпечують доступ до сховищ даних потрібним обсягом за запитом, оплачуються відповідно до фактичного використання та дають нагоду обійтися без власної інфраструктури. Це дає змогу досягти високої гнучкості, масштабованості й надійності, а також забезпечити доступ до даних у будь-який час і з будь-якого місця. У період воєнного стану хмарні технології набули особливої актуальності через ризик втрати фізичних носіїв інформації. Переведення баз даних в електронний формат дає нагоду зберігати безперервність роботи фінансових установ і забезпечити безпечну віддалену взаємодію з клієнтами. Це знижує ризики як для працівників, так і для споживачів, яким більше не потрібно особисто відвідувати установи для отримання послуг. Цифровізація фінансового сектору відкриває нові можливості, підвищує ефективність обслуговування та спрощує взаємодію між компаніями й споживачами. У банківській сфері сучасні технології дають змогу скоротити час розрахунків і виявляти взаємозв'язки між транзакціями суб'єктів господарювання. У страховому секторі вони сприяють автоматизації створення та контролю страхових історій, забезпечують швидкий доступ до довідок державних органів, облік страхових випадків, їх миттєву фіксацію, укладення договорів онлайн, експертизу ризиків, а також налагодження взаємодії з брокерами й каналами продажів. Впровадження інноваційних рішень сприяє створенню нових продуктів і послуг, що відповідають потребам цифрового середовища. Фінансовим установам потрібно постійно оновлювати свій сервіс, адаптуючи його до дистанційних форматів обслуговування. До таких послуг можна віднести розрахунки за допомогою цифрової валюти, краудфандингові платформи, повністю онлайн-страхування, системи миттєвих платежів і можливість отримання кредиту без фізичного відвідування банку [13].

Повномасштабне вторгнення негативно вплинуло на всі сфери економіки, зокрема й на фінансовий сектор. Вплив війни на ринок фінансових послуг проявився в таких ключових тенденціях: 1) зростання збитків від операційної діяльності постачальників фінансових послуг;

2) скорочення попиту на фінансові продукти; 3) посилення ролі державних банків у фінансовій системі; 4) зниження рівня інвестиційної активності; 5) зміщення акценту з розвитку фінансового ринку на його стабілізацію та виживання; 6) підвищення значення дистанційного обслуговування клієнтів. З огляду на зростання ризиків і високий рівень невизначеності, спричинених війною, фінансові регулятори були змушені переглянути Стратегію розвитку фінансового сектору, затверджену 2020 року. 2023 року було ухвалено оновлену редакцію – Стратегію розвитку фінансового сектору України від 19.07.2023 (далі – Стратегія), яка враховує першочергові заходи, передбачені в Плані відновлення України, розробленому Національною радою з відновлення [21, с. 118].

З урахуванням актуальності дистанційного обслуговування клієнтів в умовах воєнного стану особливу увагу у зазначеній Стратегії приділено розвитку цифрових технологій у фінансовому секторі. З цією метою окремо визначено стратегічну ціль «Сучасні фінансові послуги», яка реалізується через п'ять ініціатив: створення інфраструктури цифрових фінансових послуг; впровадження автоматизованих і безпаперових процесів; правове регулювання ринку віртуальних активів; забезпечення кіберзахисту фінансового сектору; відновлення фінансової інфраструктури на деокупованих територіях. Очікувані результати реалізації стратегічних цілей: 1) макроекономічна стабільність: стабільність національної валюти; стабільні державні та місцеві фінанси; довгострокова стійкість пенсійної системи; 2) фінансова стабільність: гармонізація підходів до регулювання та нагляду; регуляторна підтримка розвитку фінансових установ і ринків капіталу; 3) фінансова система сприяє відновленню держави: стимулювання економіки; розвиток сталого фінансування; удосконалення фінансових інструментів; формування інклюзивного фінансового ринку; 4) сучасні фінансові послуги: розвиток цифрової інфраструктури; впровадження безпаперових технологій; врегулювання віртуальних активів; зміцнення кібербезпеки; 5) інституційна спроможність регуляторів: забезпечення їхньої безперервної роботи; розвиток міжнародної співпраці; підвищення ефективності та фінансової автономії; створення комплексної ІТ-інфраструктури для державних органів [34].

Пріоритети та цілі розвитку фінансового сектору, зокрема ринку фінансових послуг 2022 року, були визначені Стратегією 2020. Однак

упродовж цього року спостерігалось зниження середнього рівня виконання запланованих показників за всіма стратегічними напрямками. До початку повномасштабного вторгнення російської федерації ринок фінансових послуг відігравав тільки обмежену роль у реальному зростанні економіки України. Війна суттєво загострила проблеми в цьому секторі. Зокрема, відбулося: зростання збитковості операційної діяльності фінансових установ, зниження попиту на фінансові послуги, активізація ролі державних банків, падіння інвестиційної активності, переорієнтація ринку з розвитку на підтримку життєздатності, зростання значення дистанційного обслуговування клієнтів. Сучасні фінансові продукти можуть ефективно функціонувати лише за умов активного впровадження цифровізації та використання новітніх інформаційних технологій. Діджиталізація фінансового сектору сприяє підвищенню якості та зручності надання послуг, зменшенню витрат на проведення операцій і, відповідно, зниженню вартості самих послуг. Це зі свого боку розширює доступ до фінансових сервісів для ширшого кола користувачів. Активне використання потенціалу сучасних ІТ-рішень також має сприяти підвищенню рівня інформаційної відкритості фінансових установ і покращенню якості даних про учасників ринку фінансових послуг. Зростання прозорості діяльності фінансових установ позитивно вплине на рівень довіри між споживачами та постачальниками фінансових послуг [14, с. 44].

Висновки. На наше глибоке переконання, для фінансової послуги характерні такі ознаки: 1) предметом операцій є фінансові активи; 2) операції мають посередницький характер, оскільки здійснюються на користь третіх осіб, але також враховують інтереси надавача послуги; 3) метою проведення операцій є одержання прибутку та збереження реальної вартості фінансових активів; 4) фінансова послуга є оплатною, що може охоплювати оплату як з боку споживача, так і через використання залучених коштів.

Поняття «фінансова послуга» пропонуємо визначати як операцію або сукупність операцій із фінансовими активами (грошовими коштами, цінними паперами, борговими зобов'язаннями), що проводяться за певну винагороду спеціальними уповноваженими суб'єктами, які спрямовані на задоволення фінансових потреб споживачів або третіх осіб, мають посередницький характер і реалізуються з метою збереження реальної вартості активів та/або отримання прибутку.

Встановлення вичерпного переліку фінансових послуг в одному нормативно-правовому акті є доцільним і обґрунтованим рішенням, адже це дає змогу уникнути правових колізій та суперечностей у регулюванні сфери надання фінансових послуг, проте потрібно деталізувати визначення видів фінансових послуг відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Зміни, що відбуваються останнім часом у світовій фінансовій системі, призводять і до змін у механізмі регулювання ринку фінансових послуг. У будь-якому разі подальший розвиток ринку фінансових послуг і країн Європейського Союзу та інших країн, зокрема України, буде мати суттєвий вплив процесів глобалізації, а отже, і загрозу як фінансову дестабілізацію. Найбільш оптимальною моделлю державного регулювання ринків фінансових послуг для України може стати створення мегарегулятора для ринків небанківських фінансових послуг із залишенням Національного банку України як регулятора банківської діяльності. Перспективи подальших досліджень полягають у потребі в розробці послідовної концепції реформування системи державного регулювання ринків фінансових послуг і створення мегарегулятора в цій сфері, визначення основних якостей і характеристик цього органу, зокрема порядку його формування, повноважень, прав та обов'язків, структури тощо. З огляду на це з метою вирішення поточних і довгострокових проблем потрібно насамперед розробити нову програму розвитку фінансового сектору в Україні, у межах якої й ринку фінансових послуг, а також гармонізувати та уніфікувати вітчизняне законодавство з європейським.

Ключові слова: фінансові правовідносини, ринок фінансових послуг, фінансові активи, фінансова установа.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447681422308&uri=CELEX:31997L0009> (дата звернення: 16.06.2022).
2. Алексєнко М. Д. Банківська послуга та її економічна сутність. *Фінанси, облік і аудит*. 2012. № 20. С. 9–15.
3. Банківська енциклопедія / Арбузов С. Г., Колобов Ю. В., Міщенко В. І., Науменкова С. В. К. : Центр наукових досліджень Національного банку України «Знання», 2011. 504 с.

4. Бондаренко Є. П. Механізм регулювання ринку фінансових послуг України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / ДВНЗ «Укр. акад. банк. справи Нац. банку України». Суми, 2011. 236 с.
5. Буга Г. С. Кредитна спілка на ринку фінансових послуг України: поняття та правове регулювання. *Юридичний вісник*. Одеса : Гельветика, 2021. № 5. С. 46–54.
6. Бурмака М. Саморегулювання на фондовому ринку: суперечливість концепцій та адаптація міжнародних стандартів в Україні. *Ринок цінних паперів України*. 2007. № 11–12. С. 11–18.
7. Василенко А. В. Генезис державного регулювання страхового ринку України в контексті зарубіжного досвід. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 8. С. 14–22.
8. Внукова Н. М. Сучасний стан та тенденції розвитку страхування в умовах воєнного стану. *Страховий ринок України: виклики в період дії воєнного стану та перспективи подальшого розвитку* : матеріали доповідей Міжнародного науково-практичного круглого столу, 17 листопада 2022 р. : тези допов. / за заг. ред. В. А. Костюк. К. : НУБіП України, 2022. С. 9–10.
9. Вплив глобальних фінансів на валютно-фінансову систему України : монографія / Богдан Т. П., Шаров О. М., Сльозко О. О., Редзюк Є. В. та ін. ; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2017. 356 с.
10. Генеральна угода про торгівлю послугами : міжнародний документ від 15.04.1994. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. С. 482.
11. Герасимова С. В. Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг. *Банківська справа*. 2005. № 6. С. 42–46.
12. Глібко С. В., Шовкопляс Г. М. Компенсаційні схеми захисту прав інвесторів у ЄС та їх впровадження в Україні. *Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах* : зб. наук. пр. за матеріалами круглого столу, м. Харків, 26 трав. 2015 р. / редкол. : Прилипко С. М., Атаманова Ю. Є., Глібко С. В., Єфремова К. В. Х. : НДІ ПЗІР, 2015. С. 138–146.
13. Гнидюк І. В., Складанюк М. С. Розвиток Digital-технологій на ринку фінансових послуг України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство* : Електронне фахове видання. 2022. № 42. URL : <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1642> (дата звернення: 25.05.2025).

14. Гринчишин Я. М. Стратегічні напрями розвитку ринку фінансових послуг в Україні. *Фінансовий простір*. 2023. № 3 (51). С. 37–49.

15. Денисенко Б. Банківська послуга як цивільно-правова категорія. *Вісник Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2008. Вип. 79. С. 55–58.

16. Дроздова Н. В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2005. 22 с.

17. Іванський А. Й. Фінансові послуги: стан законодавчого регулювання в Україні та перспективи гармонізації до законодавства ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2017. Вип. 47 (2). С. 111–114.

18. Киреєва Н. С. Господарсько-правове регулювання електронних фінансових послуг в умовах інформаційного суспільства : дис. ... д-ра філос. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. 222 с.

19. Коваленко Ю. Фінансові послуги: сутність і класифікація. *Світ фінансів*. 2012. № 3. С. 162–169.

20. Проблеми функціонування ринку фінансових послуг України в умовах війни / Корчинський І. О., Шевчук Я. В., Піхоцька О. М., Банера Н. П. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2023. Вип. 36. С. 301–308.

21. Кравчук Н. Я., Луцишин О. О. Фінансовий ринок України під час війни: реалії функціонування. *Світ фінансів*. 2022. № 4 (73). С. 112–128.

22. Крупка І. М. Державне регулювання вітчизняного ринку фінансових послуг у контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2014. Вип. 8 (161). С. 36–39.

23. Масляєва К. В. Господарсько-правове забезпечення функціонування ринку фінансових послуг в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04. Х. : 2009. 20 с.

24. Меньшикова А. Регулювання ринку цінних паперів у Європейському Союзі. *Фінансовий ринок України*. 2009. № 6. С. 22–24.

25. Одинак О., Голота Н. Захист прав споживачів фінансових послуг в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 1 (29). С. 43–48.

26. Пінчук А. Сучасний світовий досвід діяльності мегарегуляторів ринків фінансових послуг та можливість його застосування в Україні. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2012. Вип. 33. С. 363–370.

27. Подзигун І. Фінансовий ринок та ринок фінансових послуг: взаємозв'язок та єдність. *Ринок цінних паперів України*. 2013. № 1–2. С. 83–88.

28. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 № 1953-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

29. Ринок фінансових послуг : навчальний посібник / Д. Дема та ін. Київ : Алерта, 2013. 376 с.

30. Смичок Є. М. Фінансові послуги в умовах воєнного стану: захист прав споживачів. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 12. С. 36–40.

31. Солошкіна І. Класифікація фінансових послуг в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2016. Вип. 22. С. 81–86.

32. Солошкіна І. В. Поняття та ознаки фінансових послуг. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 56–62.

33. Солошкіна І. В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388–394.

34. Стратегія розвитку фінансового сектору України. URL : https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_finsector_NBU.pdf?v=5 (дата звернення: 25.05.2025).

35. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83.

36. Фомін Г. Класифікація договорів з надання фінансових послуг. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 243–249.

37. Шевчук О. Поняття та правова природа фінансових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 5. С. 29–32.

38. Ящук В. В. Розвиток системи регулювання ринків фінансових послуг у зарубіжних країнах. *Наукові праці НДФІ*. 2009. № 4. С. 84–90.

РОЗДІЛ 8

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ

ВАЛЮТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

*(Гарбінська-Руденко Альона Валеріївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Державний податковий університет)*
ORCID 0000-0002-0971-1234

Вступ. В умовах глобалізації фінансових ринків та інтеграції України в світову економіку питання дотримання валютного законодавства набуває особливої актуальності. Валютні правопорушення, зокрема незаконні операції з валютою, ухилення від фінансового моніторингу та неефективні правила валютного нагляду, створюють значні загрози для економічної стабільності й безпеки валютної системи держави. Одним із ключових викликів є недостатня ефективність механізмів притягнення до відповідальності за валютні правопорушення, що ускладнює протидію вказаній незаконній діяльності, зокрема відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [1].

Попри наявність правових норм, що врегульовують зазначену сферу, їхнє правозастосування стикається з такими проблемами, як прогалини у валютному законодавстві, недосконалість санкційних механізмів і недостатня координація між контролюючими органами. Зважаючи на міжнародні зобов'язання України щодо імплементації стандартів FATF, вагомим є подальше вдосконалення національного валютного законодавства та посилення заходів з контролю за валютними операціями [1].

Дослідженням проблематики здійснення валютного регулювання та притягнення до відповідальності за валютні правопорушення займалися такі вчені: С. Кадькаленко, С. Чернявський, Л. Кравченко, М. Старинський, А. Комзюк, Ю. Битяк, В. Авер'янов, Ж. Завальна та інші. Проте валютне законодавство є динамічною й постійно змінюваною сферою правового регулювання. Під час воєнного стану постійно вносяться зміни до нормативно-правових актів, що регламентують валютні операції та встановлюють валютні обмеження, що зі

свого боку створює потребу в постійному аналізі нововведень, вивченні їхнього впливу на валютний ринок та умов адаптації до сучасного стану валютної системи. Процес удосконалення валютного законодавства вимагає глибокого розуміння його основоположних принципів і здатності своєчасно реагувати на нові виклики та тенденції в міжнародній і національній фінансових системах [1].

Еволюція системи валютних обмежень в умовах воєнного стану. Початок повномасштабного вторгнення російського агресора викликав потребу в нормативних змінах у всіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері валютного регулювання. З метою недопущення критичних негативних процесів на валютному ринку Національний банк України (далі – НБУ) миттєво зреагував на потенційні валютні загрози для економіки через введення численних валютних обмежень. Незважаючи на всю довоєнну лібералізацію валютного законодавства в рамках євроінтеграційних процесів, НБУ були вжиті вимушені неринкові регулятивні заходи, що проявили себе як такі, що забезпечили відносну стабільність і стійкість валютної системи в умовах повномасштабної війни.

У перший день військового вторгнення НБУ було ухвалено постанову від 24.02.2022 № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» (далі – постанова НБУ № 18) [2], що запровадила ряд валютних обмежень, а саме було зафіксовано офіційний курс станом на 24.02.2022; встановлено обмеження на зняття готівки; заборонено видачу коштів в іноземній валюті; призупинено роботу валютного ринку, крім операцій з продажу валюти; заборонені транскордонні валютні перекази; призупинено поповнення електронних гаманців електронними грошима й розповсюдження електронних грошей. Такі масштабні валютні обмеження відбулися вперше за роки існування ринкової економіки в нашій державі, оскільки фактично були зупинені всі операції із валютою та перекази коштів за кордон.

Варто зазначити, що у вказану постанову № 18 [2] було внесено зміни вже 71 раз, останні з яких датовані травнем 2025 року, що є свідченням системної та оперативної реакції НБУ на стан функціонування банківської системи й валютного ринку зокрема. До жовтня 2023 року діяв режим фіксованого обмінного валютного курсу, що збалансовувало суттєвий розрив між попитом і пропозицією валюти на валютному ринку. Проте потреба в поверненні до плавального обмінного

курсу була очевидною весь цей час. НБУ запевняв, що відмова від фіксації обмінного курсу буде можливою лише після того, як буде забезпечено рух потоків капіталу. Крім того, збільшенню гнучкості обмінного курсу передуватиме ослаблення більшості валютних обмежень щодо торговельних операцій та обмежень, що спотворюють функціонування валютного ринку через множинність обмінних курсів. Таких валютних курсів фактично нині 4: офіційний, готівковий, картковий (для безготівкових операцій фізичних осіб) і міжбанківський. НБУ пояснює, що на ранніх стадіях лібералізації валютних обмежень він покладатиметься на обмінний курс як своєрідний якірний індикатор для економіки [3]. Із жовтня 2023 року НБУ перейшов до керованої гнучкості обмінного курсу, коли офіційний курс залежить від курсу операцій на міжбанківському ринку, а не від директив, як це було раніше.

На підтвердження цього 7 липня 2023 року НБУ оприлюднив публічну версію Стратегії пом'якшення валютних обмежень, переходу до більшої гнучкості обмінного курсу та повернення до інфляційного таргетування (далі – Стратегія) [4], де в загальних рисах описані пріоритети та принципи для здійснення кроків за наведеними напрямками. Як зазначається на офіційному сайті НБУ, впровадження Стратегії здійснюється поступово, лише за формування стійких передумов і після належного аналізу потенційного впливу, а також ефективності попередніх кроків. Відповідно до Стратегії НБУ розробив дорожню карту поступового пом'якшення валютних обмежень. Вона передбачає такі етапи:

I етап – мінімізація множинності обмінних курсів, лібералізація торговельних операцій, стимулювання кредитування та припливу інвестицій;

II етап – відновлення торговельного фінансування, управління валютними ризиками банків, можливість репатріації відсотків за старими боргами та інвестиціями;

III етап – розблокування виплат за кредитами та інвестиціями, лібералізація валютних операцій населення й операцій із деривативами, зняття бар'єрів для кредитування нерезидентів та інвестицій за кордон [4].

На кожному етапі реалізації Стратегії НБУ забезпечуватиме достатню привабливість гривневих активів. Такий підхід дасть змогу мінімізувати ризики для стійкості валютного ринку, зниження інфляції та відновлення економіки [4].

Розділ 8. Актуальні питання валютного регулювання та відповідальності за порушення валютного законодавства в Україні

Також НБУ повідомляється, що з огляду на винятково високу невизначеність, пов'язану з війною, Стратегія передбачає, що інтенсифікація ризиків може бути причиною призупинення реалізації наступних кроків або скасування попередніх кроків для збереження макроекономічної та фінансової стабільності.

Також варто відмітити, що сформовані належні передумови вже дали змогу НБУ пом'якшити ряд валютних обмежень у червні 2023 року. Постановою Правління НБУ від 15 червня 2023 року № 73 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [5] було надано дозвіл резидентам-позичальникам переказувати за кордон кошти для виконання зобов'язань за зовнішніми кредитами та позиками, які:

- забезпечені гарантією чи порукою міжнародної фінансової організації;

- надані за участю іноземного експортно-кредитного агентства чи іноземної держави через уповноважену нею установу або через іноземну юридичну особу, серед акціонерів яких є іноземна держава чи іноземний державний банк.

НБУ також визначив, що резиденти матимуть змогу здійснювати такі операції згідно з термінами повернення коштів і сплати відсотків, передбаченими умовами кредитного договору. Цей запобіжний захід дасть змогу нівелювати непродуктивний вплив капіталу, захистити міжнародні резерви та стійкість валютного ринку. За оцінками НБУ, завдяки запровадженню такого пом'якшення обсяг надходження нових кредитних коштів в Україну значно перевищить їхній вплив унаслідок повернення й обслуговування існуючих позик. Так, надання можливості переказувати за кордон кошти для погашення окремих категорій зовнішніх кредитів і позик поліпшить умови залучення коштів в Україну. Крім того, такі зміни сприятимуть розширенню можливостей міжнародних партнерів спрямовувати фінансування на відновлення української економіки. Відповідні рішення про пом'якшення валютних обмежень НБУ ухвалив з огляду на стійку ситуацію на валютному ринку, достатньо високий обсяг міжнародних резервів і поліпшення ситуації зі строковістю коштів у банківській системі. НБУ веде активний діалог з урядом України та закордонними партнерами, зокрема з МВФ, щодо подальшого пом'якшення валютних обмежень [6].

Згідно з визначеними в Стратегії етапами пом'якшень валютних обмежень і на виконання першого етапу та з метою мінімізації множинності обмінних курсів постановою Правління Національного банку України від 28 серпня 2023 року № 104 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [7] відбулося пом'якшення валютних обмежень у частині продажу безготівкової іноземної валюти громадянам. А саме з 29 серпня 2023 року Національний банк України:

- вперше з початку повномасштабної війни дав змогу банкам продавати безготівкову іноземну валюту населенню без підтвердження підстав чи зобов'язань для проведення такої операції. Відповідні операції здійснюватимуться за курсом, установленим банком, у межах щомісячного ліміту в розмірі 50 тис. грн в еквіваленті в одному банку;
- відбулось збільшення зі 100 тис. грн до 200 тис. грн в еквіваленті щомісячного ліміту на купівлю населенням безготівкової іноземної валюти з подальшим розміщенням на депозит від трьох місяців.

За прогнозами НБУ, зазначені зміни мали сприяти переорієнтації частини попиту населення з готівкової іноземної валюти на безготівкову, адже операції з продажу безготівкової валюти банками є зручнішими та безпечнішими. Це зі свого боку дасть змогу зменшити різницю між готівковим та офіційним валютним курсом.

Окрему увагу варто звернути на такі зміни в системі пом'якшення валютних обмежень, що направлені на поліпшення роботи готівкового сегменту валютного ринку, збільшення можливостей отримувати сучасні види реабілітації за кордоном для воїнів, які захищають нашу державу, постраждалих від бойових дій та інших категорій населення, а також створення умов для реструктуризації зовнішніх кредитів державними компаніями. Вказані пом'якшення були запроваджені постановою Правління НБУ від 15 вересня 2023 року № 115 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [8], що набрала чинності з 16 вересня 2023 року. Отже, було розширено можливості для банків і небанківських фінансових установ здійснювати операції з продажу готівкової іноземної валюти.

Також НБУ ще з вересня 2023 року розширив перелік медичних послуг, для оплати яких фізичні особи мають змогу переказувати кошти за кордон. Так, до відповідного переліку додано послуги з реабілітації, а також послуги з придбання протезів та їхніх комплектуючих,

встановлення, сервісного обслуговування й ремонту протезів. Це важливо для відновлення здоров'я людей з інвалідністю, включно із учасниками бойових дій, які потребують протезування. НБУ надав дозвіл державним підприємствам і господарським товариствам (100 % акцій яких належать державі) переказувати кошти за кордон з метою виконання зобов'язань перед нерезидентом за кредитом чи позикою, що були реструктуризовані на умовах, погоджених Кабінетом Міністрів України. Крім того, було вже дозволено здійснювати інші платежі, пов'язані з обслуговуванням таких реструктуризованих зобов'язань. Ці зміни з позиції НБУ повинні були сприяти належному завершенню реструктуризації зовнішньої заборгованості державними установами [10].

Наступні пом'якшення валютних обмежень відбулися вже з 1 грудня 2023 року та полягали в такому:

- скасовано всі обмеження для банків і небанківських фінансових установ на обсяги можливого продажу ними готівкової іноземної валюти населенню. За оцінками НБУ, це мало сприяти мінімізації різниці між готівковим і безготівковим курсами та, як результат, стабілізації курсових очікувань і підвищенню стійкості валютного ринку;

- дано змогу Експортно-кредитному агентству (далі – ЕКА) переказувати за кордон кошти для відшкодування / компенсації витрат за договорами страхування та перестрахування, укладеними з іноземними страховими (перестраховими) компаніями, а також для оплати витрат ЕКА, пов'язаних із здійсненням таких операцій [11].

Це було зроблено для забезпечення можливості страхування ризиків під час збройної агресії РФ проти України з метою гарантування безпеки судноплавства, сприяння стабільності морських перевезень, забезпечення сталого експорту української продукції через порти України. У вказаних змінах також передбачалась можливість використання ЕКА акредитивної форми розрахунків;

- було розширено перелік послуг, для оплати яких дано змогу здійснювати транскордонні перекази громадянам, включно із учасниками бойових дій, які внаслідок збройної агресії Росії проти України потребують лікування або відновлення здоров'я за межами України. До відповідного переліку було додано супутні додаткові послуги, пов'язані з процесом лікування / реабілітації в медичних закладах іноземних держав, які є його невід'ємною частиною;

- дозволено оплату послуг, що є потрібними для створення належних умов для навчання студентів за кордоном. Зокрема: оплату за

проживання, отримання візи на період навчання, трансферів від гуртожитку до навчальних офісів, харчування, страхування, медичних послуг у разі потреби надання невідкладної медичної допомоги [11].

Зазначені пом'якшення регламентовано постановою Правління Національного банку України від 30 листопада 2023 року № 155 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [11], що набрала чинності з 1 грудня 2023 року.

Заключний етап лібералізації валютного законодавства 2023 року варто прив'язати до пом'якшення деяких обмежень для населення та бізнесу з метою спрощення отримання грошової допомоги українцями, збільшення можливості для експорту та імпорту електроенергії, а також забезпечення дотримання прав іноземців щодо медичного обслуговування в Україні.

Саме тому з 29 грудня 2023 року надавачі платіжних послуг мають змогу на підставі Довідки про подання документів для оформлення паспорта громадянина України виплачувати грошову допомогу від міжнародних гуманітарних організацій та інших неурядових установ українцям, які постраждали внаслідок повномасштабної війни. Проте вказані зміни стосувалися лише виплат готівкою в національній валюті України [12].

Також було дано змогу українському оператору системи передачі електричної енергії (НЕК «Укренерго») перераховувати кошти на користь європейського офісу з розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів Joint Allocation Office (JAO) за проведення спільного скоординованого розподілу пропускної спроможності.

Відповідні зміни передбачали сприяння забезпеченню імпорту електроенергії в достатній кількості в разі пошкодження енергетичної інфраструктури України внаслідок атак з боку росії, а також експорту електроенергії в разі її профіциту в Україні.

Зазначені зміни були внесені постановою Правління Національного банку України від 28 грудня 2023 року № 195 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18», що набрала чинності з 29 грудня 2023 року [12].

На початку 2024 року НБУ було оновлено валютні обмеження у сфері страхування. Зокрема, внесено зміни до окремих норм постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року

№ 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» (зі змінами) [2], які стосувались обмежень на валютні операції у сфері страхування. Це зроблено з метою приведення їх у відповідність до Закону України від 18 листопада 2021 року № 1909-IX «Про страхування» (далі – Закон про страхування) [13] та Закону України від 14 грудня 2021 року № 1953-IX «Про фінансові послуги та фінансові компанії» [14] (далі – Закон про фінансові послуги), які введено в дію з 1 січня 2024 року.

З 20 лютого 2024 року було внесено уточнення щодо нових класів страхування, нових вимог до капіталу платоспроможності та мінімального капіталу. Також було уточнено термінологію, що використовується в Законі про страхування. Вказані зміни були внесені постановою Правління Національного банку України від 16 лютого 2024 року № 22 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [15], що набрала чинності з 20 лютого 2024 року.

З метою оптимізації окремих валютних обмежень, запобігання непродуктивному впливу капіталу для захисту міжнародних резервів України та збереження стійкості валютного ринку з 21 лютого 2024 року було уточнено умови купівлі валюти бізнесом.

Для того щоб валютні операції не використовувалися для обходу діючих валютних обмежень, НБУ було уточнено умови купівлі валюти підприємствами. Так, з 21 лютого 2024 року під час купівлі валюти бізнесом банки беруть до уваги не лише кошти в іноземній валюті, розміщені на поточних і депозитних рахунках клієнта, а й інформацію про незавершені валютні операції клієнта з банками на умовах «своп», за якими здійснено першу частину операції (з продажу клієнтом іноземної валюти банку) [16].

З цією метою на дату купівлі іноземної валюти юридичним особам потрібно надавати банку інформацію про продану ним іноземну валюту за першою частиною валютних операцій на умовах «своп» (валюта, строк операції) за незавершеними угодами з банками.

Також було уточнено особливості валютного нагляду з боку банків за граничними строками розрахунків за експортними операціями. Починаючи з 21 лютого 2024 року, банки мають змогу завершити валютний нагляд за відповідними операціями лише за умови, якщо кошти від нерезидента надійшли в іноземній валюті. Водночас перекази в гривнях не є підставою для завершення валютного нагляду банком.

Вказані зміни внесені постановою Правління Національного банку України від 20 лютого 2024 року № 24 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18», що набрала чинності 21 лютого 2024 року [16].

У травні 2024 року НБУ було впроваджено найбільший пакет пом'якшення валютних обмежень для підприємств з початку повномасштабної війни, метою яких було поліпшення умов ведення бізнес-діяльності в Україні та виходу вітчизняного бізнесу на нові ринки, а також підтримка відновлення економіки та сприяння припливу нових інвестицій у країну.

Було скасовано всі валютні обмеження для імпорту робіт і послуг. НБУ забезпечило можливість бізнесу купувати та переказувати іноземну валюту за кордон для проведення операцій з імпорту робіт і послуг. У зв'язку з цими змінами втратила свою актуальність постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 року № 153 «Про окремі питання щодо забезпечення здійснення імпорту» й була скасована. НБУ було забезпечено можливість бізнесу купувати валюту та переказувати кошти за кордон для оплати аеропортових і портових зборів, штрафів, а також членських внесків [17].

3 травня 2024 року було забезпечено можливість бізнесу репатріювати «нові» дивіденди. Підприємства отримали змогу репатріювати дивіденди за корпоративними правами чи акціями за кордон, що нараховані за результатами діяльності за період, що розпочинається з 1 січня 2024 року. Це пом'якшення не стосувалося виплат дивідендів за рахунок нерозподіленого прибутку за попередні періоди чи резервного капіталу [17].

З метою мінімізації ризиків для макрофінансової стабільності НБУ було встановлено щомісячний ліміт для репатріації «нових» дивідендів на рівні 1 млн євро в еквіваленті. Контроль за дотриманням цієї норми забезпечується автоматизованою інформаційною системою НБУ «Е-ліміти».

Вказаними змінами також було дано змогу переказувати кошти за кордон за лізингом / орендою. Юридичні особи та фізичні особи-підприємці отримали можливість переказувати кошти за кордон для розрахунків за договорами лізингу / оренди без додаткових обмежень щодо предмета лізингу / оренди, а також дати укладення договору. До травня 2024 року такий дозвіл поширювався лише на лізинг / оренду транспортних засобів.

Відбулися і пом'якшення обмежень у частині погашення «нових» зовнішніх кредитів. НБУ було спрощено умови для купівлі валюти резидентами з метою обслуговування й повернення «нових» зовнішніх кредитів, кошти за якими надходять в іноземній валюті з-за кордону після 20 червня 2023 року на рахунки позичальників в українських банках [17].

Окремо варто згадати і про надання можливості погашати відсотки за «старими» зовнішніми кредитами та пом'якшення обмежень у частині переказу іноземної валюти від представництв на користь своїх материнських компаній, що відбулося в травні 2024 року. Вказані зміни були внесені постановою Правління Національного банку України від 3 травня 2024 року № 56 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [17], що набула чинності з 4 травня 2024 року, а в частині репатріації «нових» дивідендів – з 13 травня 2024 року.

Чергові зміни в системі валютних обмежень відбулися з 10 вересня 2024 року. З одного боку, НБУ було пом'якшено деякі обмеження, а з іншого – було застосовано заходи для протидії непродуктивному впливу капіталу з України.

Пом'якшення валютних обмежень було спрямовано на підвищення обороноздатності країни. Зокрема, зміни стосувалися купівлі та переказу іноземної валюти для покриття викидів діоксиду вуглецю; виплат за операціями, передбаченими договором перестрахування, укладеним з іноземними ядерними страховими пулами; купівлі та переказу іноземної валюти юридичними особами-резидентами, що є суб'єктами електронної комерції, для сплати ПДВ у ЄС; компенсації сплачених купонних платежів за єврооблігаціями.

Посилення валютних обмежень стосувалося розрахунків за кордоном з використанням платіжних карток, випущених українськими банками до рахунків у іноземній валюті, для оплати ряду товарів і послуг за кордоном, зокрема годинників, ювелірних виробів, виробів зі срібла, коштовного каміння, монет тощо. НБУ встановив щомісячний ліміт у розмірі 100 тис. грн в еквіваленті на розрахунки за кордоном, що здійснюються з використанням платіжних карток, відкритих українськими банками до рахунків в іноземній валюті, на операції з кодами торговця 5094 (коштовне каміння, метали та ювелірні вироби), 5944 (годинники, ювелірні вироби та вироби зі срібла) й 5972 (магазини монет і

марок). Такий ліміт відповідає загальному ліміту, встановленому НБУ для розрахунків за кордоном платіжними картками, випущеними українськими банками до рахунків у національній валюті [18].

Було також встановлено щомісячний ліміт у розмірі 500 тис. грн в еквіваленті на розрахунки за кордоном, що здійснюються з використанням платіжних карток, відкритих українськими банками до рахунків в іноземній валюті, на операції з кодом торговця 6513 (агенти та менеджери з нерухомості). Операції з таким кодом використовуються для сплати комісії за управління, оплати за проживання й пов'язаних із цим комісій. Ліміт у 500 тис. грн враховує потреби українців, що перебувають за межами України або подорожують за кордоном, та задовольняє потреби 98 % клієнтів банків, що здійснюють зазначені операції. Він дасть змогу запобігти спробам обходити встановлені НБУ обмеження на відповідні операції та уникнути відпливу капіталу з України в значних обсягах [18].

Зазначені зміни були внесені постановою Правління Національного банку України від 6 вересня 2024 року № 108 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [18] та набули чинності з 10 вересня 2024 року.

З 20 листопада 2024 року вчергове були внесені зміни до діючих валютних обмежень, а саме НБУ було пом'якшено ряд обмежень, щоб підтримати міжнародну співпрацю у сфері зовнішньої торгівлі, а також міжнародні проєкти й програми з технічної допомоги, та запроваджено посилення дисципліни з дотримання валютних обмежень.

Зміни стосувалися переказів коштів для виконання зобов'язань за імпортними контрактами, розрахунків за проєктами міжнародної технічної допомоги, репатріації дивідендів за кордон, використання валютних кредитів для придбання цінних паперів, номінованих у валюті.

Так, з 20 листопада 2024 року українські компанії отримали нагоду скористатися можливістю часткової репатріації дивідендів за корпоративними правами чи акціями лише за одночасного дотримання таких умов:

- період діяльності емітента з дати державної реєстрації до дати здійснення відповідної операції становить не менше ніж 12 місяців;

- з моменту набуття іноземним інвестором / нерезидентом права власності на корпоративні права / акції емітента, що здійснює виплату дивідендів, до дати здійснення відповідної операції минуло не менше ніж 6 місяців [19].

Для мінімізації ризиків обходження діючих валютних обмежень Національний банк України також з 20 листопада 2024 року встановив заборону на використання валютних кредитів для придбання цінних паперів, номінованих в іноземній валюті. Зазначені зміни були внесені постановою Правління Національного банку України від 19 листопада 2024 року № 136 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [19] та набрали чинності з 20 листопада 2024 року.

З 21 грудня 2024 року НБУ вчергове пом'якшує ряд валютних обмежень, що має на меті підтримку роботи вітчизняних виробників і поліпшення умов для ведення бізнес-діяльності в Україні, проте вказані зміни не мали суттєвого впливу на курсову динаміку й рівень міжнародних резервів.

Заходи з валютної лібералізації, що набрали чинності з 21 грудня 2024 року, запровадили:

- пом'якшення заборони на купівлю-продаж банківських металів;
- розширення дозволу на купівлю валюти для оператора ядерних установок;
- уніфікацію підходів до сплати українським бізнесом купонів за єврооблігаціями.

Вказані зміни внесені постановою Правління Національного банку України від 20 грудня 2024 року № 155 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» та набрали чинності з 21 грудня 2024 року [20].

З 10 травня 2025 року НБУ вже розпочинає реалізацію стимулюючої валютної лібералізації, мета якої – сприяти припливу додаткового капіталу в економіку України за рахунок стимулів, закладених у політику пом'якшення валютних обмежень. Крім того, з 10 травня набрали чинності інші зміни до діючих валютних обмежень. Частина з них пом'якшується, щоб підтримати український бізнес, а інша частина – посилюється, щоб запобігти непродуктивному відпливу капіталу за кордон.

Українські підприємства отримають можливість здійснювати окремі валютні операції понад встановлені обмеження в межах інвестиційного ліміту. Він дорівнюватиме сумі коштів, залученій з 12 травня 2025 року в статутний капітал цих підприємств від іноземних інвесторів з-за кордону в іноземній валюті. Серед таких операцій:

- проведення розрахунків за імпортом товарів, поставка яких була здійснена до 23 лютого 2021 року (включно);
- повернення нерезиденту-покупцю передоплати за товар, що була сплачена до 23 лютого 2022 року;
- виконання боргових зобов'язань за «старими» зовнішніми кредитами, одержаними до 20 червня 2023 року;
- фінансування власних закордонних відокремлених підрозділів (понад встановлений окремий ліміт для фінансування таких представництв) [21].

Такі операції мають проводитися через один банк (за вибором підприємства). Передбачається також можливість зміни обслуговувального банку.

Обсяг заборгованості за основною сумою зовнішніх негарантованих кредитів українського бізнесу на 1 квітня 2025 року становить майже 14 млрд дол. США, за відсотками – понад 7 млрд дол. США. Приріст за основною сумою з початку повномасштабного вторгнення становить майже 2 млрд дол. США, за відсотками – теж приблизно 2 млрд дол. США. Діючі норми валютного регулювання дають змогу лише частково виконувати зобов'язання за «старими» зовнішніми кредитами, одержаними до 20 червня 2023 року: дозволено сплачувати відсоткові платежі, але не раніше строків, установлених у кредитному договорі, та за умови, що станом на 24 лютого 2022 року за кредитним договором не було простроченої заборгованості [21].

Крім того, згідно з опитуванням, проведеним НБУ минулого року серед обслуговувальних банків, українські підприємства повідомили про потребу в здійсненні оплати за імпортом товарів, поставка яких була реалізована до 23 лютого 2021 року, у сумі 3,2 млрд дол. США. Проведення таких операцій, відповідно до норм валютного регулювання, наразі не передбачено.

За поточних умов НБУ не може надати дозвіл для сплати за цими зобов'язаннями повним обсягом, оскільки це матиме значні наслідки для стійкості валютного ринку та міжнародних резервів. Водночас компанії отримають дозвіл на здійснення таких платежів у разі залучення в Україну нового іноземного капіталу (у межах обсягу залучених коштів), що, відповідно, не матиме негативного впливу на валютний ринок.

Інші лібералізаційні заходи стосуються таких напрямів:

– фінансування закордонних представництв українських компаній.

НБУ розширює можливості юридичних осіб-резидентів переказувати кошти на рахунки їхніх підрозділів за кордоном за рахунок власної валюти. Річний ліміт для таких операцій встановлено на рівні 1 млн євро (в еквіваленті). Період діяльності таких компаній з дати державної реєстрації має становити не менше ніж 12 місяців до дати проведення операції.

Також НБУ зберігає можливість українських компаній здійснювати додатково (понад цей ліміт) перекази в межах загального обсягу коштів, що були фактично переказані цими компаніями 2021 року для утримання їхніх закордонних підрозділів.

Відповідне пом'якшення не матиме впливу на валютний ринок України, адже такі перекази дозволятиметься здійснювати лише за рахунок власної валюти бізнесу. Водночас це дасть змогу українським підприємствам активізувати роботу з просування своєї продукції на закордонні ринки. У перспективі ухвалені зміни сприятимуть зростанню експортного потенціалу країни завдяки розширенню співпраці українського бізнесу з іноземними партнерами та збільшенню товарообігу;

– здійснення платежів, пов'язаних із судовими процедурами щодо невиконання нерезидентами умов за імпор্তними й експортними контрактами.

Ухвалені рішення дають змогу юридичним особам усіх форм власності купувати іноземну валюту та переказувати її за кордон для оплати реєстраційних, арбітражних, судових зборів та інших платежів і витрат під час виконавчих проваджень щодо невиконання нерезидентами умов за імпор্তними й експортними контрактами.

Ураховуючи проведені банками опитування клієнтів 2025 року, очікується, що вплив на валютний ринок не буде значним. Натомість бізнес отримає можливість вчасно й на належному рівні захищати свої майнові та інші права й інтереси в іноземних юрисдикціях під час вирішення питань повернення валютної виручки за експортними договорами або передплати за імпор্তними договорами [21];

– збільшення лімітів на розрахунки корпоративними картками за кордоном.

Ураховуючи передбачену Дорожньою картою пом'якшення валютних обмежень, етапність, Національний банк України збільшує ліміти на операції, які здійснюють юридичні особи за допомогою корпоративних електронних платіжних засобів (корпоративних карток) за кордоном:

а) для операцій з видачі коштів з рахунку клієнта в національній валюті з 12 500 грн до 17 500 грн (в еквіваленті);

б) для розрахунків за товари, роботи, послуги – із 100 000 до 150 000 грн (в еквіваленті).

Розширення лімітів не матиме суттєвого впливу на валютний ринок України, враховуючи, що збільшення попиту на іноземну валюту за операціями з корпоративними картками, ймовірно, компенсуватиметься зменшенням попиту через інші, менш зручні канали;

– надання дозволу на валютні операції на умовах «форвард».

НБУ розпочав реалізацію заходів з Концептуальної записки стосовно визначення підходів, умов і строків відновлення функціонування ринку валютних похідних фінансових інструментів, підготовленої в межах виконання зобов'язань за програмою з МВФ. Так, НБУ дасть змогу здійснювати операції на умовах «форвард»:

а) з купівлі-продажу іноземної валюти за гривні (з поставкою або без поставки іноземної валюти) між банками;

б) з продажу клієнтами банкам іноземної валюти за гривні (з поставкою іноземної валюти).

Очікується, що вплив операцій на умовах «форвард» між банками на загальний стан валютного ринку буде малопомітним, а за операціями клієнтів з продажу іноземної валюти на умовах «форвард» відбудуватиметься лише наближення в часі пропозиції валюти на ринку [21];

– оплата консульських зборів на рахунки дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном.

Окремі норми з посилення валютних обмежень запобігатимуть непродуктивному відпливу капіталу з України.

Перший напрям – валютний нагляд за граничними строками розрахунків за деякими імпортними операціями.

З метою протидії виведенню іноземної валюти з України НБУ вносить уточнюючі зміни щодо процедури завершення валютного нагляду. Так, НБУ заборонив банкам завершувати валютний нагляд за операцією з імпорту товарів у разі повернення нерезидентом імпортеру коштів у гривні з лоро-рахунків банків-нерезидентів.

Другий напрям – перекази іноземної валюти за кордон фізичними особами.

НБУ поширює щомісячний ліміт у розмірі 500 тис. грн на розрахунки за кордоном платіжними картками, відкритими українськими банками до рахунків в іноземній валюті, на операції з деякими кодами торговців.

Зазначені та інші зміни внесені постановою Правління Національного банку України від 9 травня 2025 року № 53 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» й набрали чинності з 10 травня 2025 року [22].

Особливості притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства та здійснення валютного нагляду. У сучасному світі, де глобалізація та інтеграція національних економік стали визначальними тенденціями, валютні операції відіграють важливу роль у забезпеченні міжнародної торгівлі, здійсненні інвестицій і забезпеченні фінансової стабільності. Однак разом із зростанням обсягів і видів валютних операцій, зростає й ризик вчинення валютних правопорушень, які можуть завдати значної шкоди як окремим суб'єктам господарювання, так і національним валютним системам загалом [1].

Валютні правопорушення – це протиправні дії, які порушують встановлений державою порядок здійснення валютних операцій. Ці порушення можуть мати різноманітні форми й масштаби – від дрібних адміністративних проступків до серйозних кримінальних злочинів, що завдають значної шкоди економіці країни [23].

Валютні цінності є об'єктом валютних правовідносин, яким завдають шкоду валютні правопорушення. До валютних цінностей в Україні, відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції», належать [24]:

- національна валюта (гривня) – грошові знаки грошової одиниці України, що є законним платіжним засобом на території держави;
- іноземна валюта – грошові знаки грошових одиниць іноземної держави, що є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави або групи іноземних держав;
- банківські метали – монети, вироблені із дорогоцінних матеріалів, золото, срібло, платина.

Комплекс нормативних актів, які регламентують здійснення валютних операцій і передбачають відповідальність за порушення відповідного законодавства, можна систематизувати так:

1. Конституцію України [25] – є фундаментом, на якому будується правове регулювання всіх аспектів фінансово-грошової діяльності держави, зокрема валютних операцій, які деталізуються в законах, ухвалених Верховною Радою України, у статті 92 якої встановлено, що порядок випуску та обігу державних грошових коштів регулюється лише законодавством України [3].

2. Закон України «Про валюту і валютні операції» [24] – встановлює основні принципи валютного регулювання, визначає права та обов'язки учасників валютного ринку й запроваджує механізми контролю за дотриманням валютного законодавства. Закон також передбачає відповідальність за порушення валютних правил, зокрема за допомогою фінансових санкцій та інших засобів впливу.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення [25] – в цьому документі можна віднайти та визначити адміністративну відповідальність за валютні правопорушення. Зокрема, ст. 162 цього Кодексу передбачає відповідальність за порушення правил про валютні операції.

Особливості правозастосування норм валютного законодавства полягають у такому. По-перше, це складність валютного законодавства, яке часто змінюється та вимагає спеціальних знань у правозастосуванні. По-друге, ускладнення валютних операцій міжнародним компонентом. Значна частка валютних операцій має міжнародний характер, що вимагає співпраці з іноземними колегами. По-третє, міждисциплінарний характер валютних відносин, тому правозастосування у валютній сфері вимагає знань не тільки в галузі валютного права, але й у галузі економіки та фінансів [1].

Валютні правопорушення можуть мати різний ступінь суспільної небезпеки – від адміністративних проступків до кримінально караних діянь. Основні види відповідальності за порушення валютного законодавства охоплюють адміністративні санкції, фінансові штрафи та в окремих випадках кримінальну відповідальність [26].

У переважній більшості випадків за вчинення валютних правопорушень накладаються фінансово-економічні санкції, які прийнято поділяти на два види: правовідновлювальні (це такі санкції, які спрямовані на відшкодування шкоди, що заподіяна державі або органу

місцевого самоврядування фінансовим правопорушенням та існує як пеня) і каральні (штрафні) (стягнення, яке застосовується до правопорушника з метою покарання) [27, с. 202–203].

Крім того, за порушення валютного законодавства передбачено адміністративну відповідальність, засади якої визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення. Наприклад, якщо юридична або фізична особа свідомо порушує правила проведення валютних операцій, то вона може бути притягнута до адміністративної відповідальності за порушення валютного законодавства.

У певних випадках незаконні валютні операції та ухилення від фінансового моніторингу можуть кваліфікуватися як кримінальні злочини, наприклад легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Зі свого боку фінансовий моніторинг є ключовим інструментом у запобіганні та протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму. Його мета – забезпечення прозорості фінансових операцій, виявлення підозрілих транзакцій і запобігання використанню фінансової системи для легалізації незаконних доходів [28].

Фінансовий моніторинг охоплює [29]: збір та аналіз інформації про фінансові операції (банками, фінансовими установами, аудиторами тощо); виявлення підозрілих транзакцій та їхнього блокування; обмін інформацією між суб'єктами фінансового моніторингу й правоохоронними органами; запровадження заходів контролю для зниження фінансових ризиків.

Система фінансового моніторингу забезпечується на двох рівнях: первинному (здійснюють фінансові установи, банки, нотаріуси, адвокати, аудитори, страхові компанії та інші суб'єкти, що надають фінансові послуги) [30] та на рівні державного фінансового моніторингу [31].

Ключовим нормативно-правовим актом у сфері фінансового моніторингу є Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [32]. Значну роль у вказаних процесах відіграє Національний банк України як центральний банк України, є основним органом державного управління у сфері грошово-кредитної політики, який відповідає за стабільність національної валюти, регулювання фінансового ринку та забезпечення стійкості банківської системи [33].

Хоча виявлення незаконних валютних операцій є одним із ключових завдань фінансового моніторингу та валютного нагляду в Україні, проте варто зазначити про ті актуальні виклики, які впливають на ефективність виявлення незаконних валютних операцій. Основні з них, наприклад:

1. Тіньова економіка. В Україні значна частина економіки функціонує в тіні, що ускладнює контроль за грошовими потоками. Багато операцій здійснюються без відображення в офіційній статистиці, адже розвивається поза державним обліком, що створює ризики для державного контролю.

2. Фінансова корупція. Деякі посадовці або банківські працівники можуть свідомо ігнорувати підозрілі транзакції або сприяти їхній легалізації в обмін на хабарі. Це ускладнює роботу правоохоронних органів і фінансового моніторингу.

3. Недостатня результативність міжнародної співпраці. Боротьба з незаконними валютними операціями вимагає заходів ефективної міжнародної співпраці, проте в деяких країнах відсутні жорсткі вимоги щодо фінансового моніторингу.

4. Використання офшорних схем. Багато незаконних валютних операцій пов'язані з переведенням коштів у офшорні юрисдикції через підставні компанії або фіктивні контракти. Це дає змогу приховати справжніх бенефіціарів та уникнути фінансового моніторингу.

Оскільки проблеми у сфері забезпечення фінансового моніторингу й валютного нагляду значно ускладнюють боротьбу з незаконними валютними операціями в Україні, тому в цьому контексті важливо розглянути застосування міжнародних рекомендацій, зокрема стандартів FATF [34].

Для України дотримання стандартів FATF є не лише зобов'язанням у рамках міжнародного співробітництва, а й важливим елементом забезпечення економічної стабільності. Впровадження цих рекомендацій дає змогу посилити контроль над фінансовими потоками, зменшити ризики використання тіньових схем і підвищити ефективність валютного регулювання. Вказані стандарти сприяють підвищенню прозорості фінансових операцій, посиленню контролю за валютним ринком і зміцненню фінансової безпеки держави [1].

Для досягнення стабільності та прозорості валютного ринку недостатньо лише впроваджувати міжнародні стандарти й адаптувати

фінансову політику до глобальних викликів. Важливим елементом є також удосконалення механізмів відповідальності за валютні правопорушення, адже ефективний нагляд та ефективні санкції є запорукою протидії валютним правопорушенням.

Одним із ключових напрямів удосконалення відповідальності за валютні правопорушення є гармонізація відповідних санкцій із міжнародними стандартами. Це передбачає приведення національного законодавства у відповідність до практик, що діють у розвинених країнах, зокрема щодо градації відповідальності залежно від масштабу й наслідків правопорушення. Наприклад, дрібні порушення, які сталися через технічні помилки чи недостатню обізнаність, доцільно було б карати незначними штрафами або попередженнями. Водночас серйозні порушення, що пов'язані з відмиванням коштів чи фінансуванням тероризму, мають каратися максимально суворими санкціями [34].

Ще одним важливим аспектом є підвищення ефективності процедур нагляду за дотриманням валютного законодавства. Посилення моніторингу та автоматизація процесів виявлення правопорушень дадуть змогу зменшити кількість випадків ухилення від відповідальності. Для цього потрібно спрощувати адміністративні процеси, забезпечувати відкритість інформації про застосовані санкції та покращувати комунікацію між регуляторними органами й учасниками фінансового ринку [1].

Ефективна система відповідальності за валютні правопорушення неможлива без належного контролю за фінансовими потоками. Навіть найсуворіші санкції не дадуть бажаного результату, якщо правопорушення залишатимуться непоміченими або будуть виявлятися із запізненням. Сучасні фінансові технології відкривають широкі можливості для ефективності валютного нагляду. Використання аналітичних систем на основі штучного інтелекту й обробки великих даних (Big Data) дає змогу швидко виявляти підозрілі транзакції та оцінювати ризики ще на ранніх етапах. Такі методи вже активно застосовуються й демонструють високу ефективність у боротьбі з фінансовими злочинами [34].

Крім технологічних рішень, важливу роль відіграє міжвідомча взаємодія. Посилення співпраці між Національним банком України, Державною податковою службою України, Державною службою фінансового моніторингу України та правоохоронними органами сприятиме

швидшому реагуванню на порушення й попередження порушення валютного законодавства. Водночас міжнародний обмін інформацією з фінансовими регуляторами інших країн допоможе Україні ефективніше протидіяти транскордонним фінансовим злочинам [1].

Ще одним напрямом оптимізації процедур валютного нагляду є підвищення прозорості фінансових операцій. Чіткі правила звітності, вимога обов'язкового розкриття кінцевих бенефіціарів компаній і запровадження електронних реєстрів сприятимуть зменшенню тіньових схем та підвищенню довіри до фінансової системи [1].

Сучасні економічні умови вимагають оновлення механізмів валютного регулювання з метою їхніх відповідностей глобальним тенденціям, зокрема, і в контексті розвитку цифрових валют і криптовалют. Реформи мають охоплювати вдосконалення моніторингу валютних операцій, покращення взаємодії між банками, державними органами й іншими фінансовими установами, а також підвищення ефективності боротьби з незаконними валютними операціями. Це дасть змогу зміцнити стабільність національної валюти та підвищити довіру до фінансової системи країни, зменшуючи ризики фінансових загроз і сприяючи економічному розвитку [1].

Як влучно зазначає Д. Шевчук, валютний нагляд – «це державна діяльність, що здійснюється органами валютного нагляду (зокрема, НБУ та уповноваженими установами) з метою забезпечення дотримання валютного законодавства, регулювання валютних операцій, запобігання порушенням валютних правил і захисту стабільності національної валюти» [37, с. 104]. Це процес контролю, орієнтований на ризики, що передбачає перевірку валютних операцій на відповідність законодавству з акцентом на сумнівні або ризикові операції, з одночасним зменшенням перевірок для операцій без ознак порушень [37, с. 104].

Водночас здійснений вище аналіз дає підстави окреслити такі основні характеристики (ознаки / властивості) валютного нагляду:

1. Ризик-орієнтований підхід – увага зосереджена на тих операціях, що можуть не відповідати законодавству або становлять підвищений ризик.

2. Лібералізація валютних операцій – зменшення бюрократичних процедур для операцій, що не викликають підозр.

3. Гнучкість і прозорість – нова система є більш гнучкою та прозорою, з чітко визначеними зонами відповідальності для уповноважених установ, як-от банки та небанківські фінансові установи.

4. Попередження порушень – основною метою є попередження порушень валютного законодавства через зниження репресивних заходів і запровадження механізмів, орієнтованих на виявлення й усунення потенційних загроз.

5. Забезпечення стабільності валютного ринку – валютний нагляд сприяє стабільності національної валюти, реагує на кризові ситуації та сприяє залученню іноземних інвестицій. Тому неможливо не ствердити, що валютний нагляд – це не лише контроль, але й інструмент для ефективного регулювання валютних відносин в умовах глобалізації та інтеграції в світову фінансову систему [37, с. 105].

На думку Д. Шевчук, зміст валютного нагляду становить:

- систему заходів для забезпечення дотримання валютного законодавства;
- ознаки: системність, ризик-орієнтований підхід, націленість на відповідність валютних операцій законодавству;
- мету: перевірка законності операцій і запобігання впливу капіталу [37, с. 105].

Суб'єктами валютного нагляду є органи валютного нагляду (НБУ, ДПС України), агенти валютного нагляду (уповноважені установи: банки, небанківські фінансові установи, оператори поштового зв'язку).

Способами здійснення валютного нагляду є:

1. НБУ:
 - виїзний нагляд: перевірки на місці уповноважених установ;
 - безвиїзний нагляд: дистанційний моніторинг діяльності;
 - тестові операції: перевірочні операції без попередження;
 - аналіз документів: перевірка відповідності операцій наданим документам;
 - фіксація порушень: реєстрація порушень та інформування установ;
 - обмін інформацією: координація між органами для виявлення порушень.
2. Агенти валютного нагляду:
 - контроль відповідності валютних операцій клієнтів законодавству;
 - запобігання проведенню сумнівних операцій;
 - розробка внутрішніх процедур із ризик-орієнтованим підходом.

3. ДПС України здійснює валютний нагляд через податковий контроль, охоплюючи облік платників, перевірки, моніторинг контрольованих операцій та опитування [37, с. 105].

Правила організації та здійснення валютного нагляду в порядку безвиїзного й виїзного нагляду визначені в Положенні про порядок організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), що затверджено постановою Правління НБУ від 30.06.2020 № 90 (далі – постанова НБУ № 90) [38].

Зазначений порядок безвиїзного та виїзного нагляду стосується таких суб'єктів:

- банків, їхніх відокремлених підрозділів та філій іноземних банків;
- страховиків (перестраховиків), страхових (перестрахових) брокерів, кредитних спілок, ломбардів та інших фінансових установ (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання й нагляд у сфері запобігання та протидії здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу);
- платіжних організацій, учасників чи членів платіжних систем, які надають фінансові послуги на підставі відповідних ліцензій чи реєстраційних документів;
- операторів поштового зв'язку;
- інших установ, які надають послуги з переказу коштів і здійснення валютних операцій;
- філій або представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, інших юридичних осіб, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги;
- небанківських фінансових установ, їхніх структурних підрозділів, а також операторів поштового зв'язку, які отримали ліцензію НБУ на здійснення валютних операцій або генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій, яка не втратила чинності після введення в дію Закону України «Про валюту і валютні операції» [38].

Кардинальною відмінністю валютного контролю, що здійснювався до 2019 року, від нової системи валютного нагляду є мета такого нагляду, яка полягає насамперед у попередженні валютних

правопорушень, підтвердженням чого має бути запровадження безвиїзного валютного нагляду [39, с. 78].

Постанова НБУ № 90 визначає безвиїзний нагляд як аналіз діяльності банку / установи з питань дотримання банком / установою вимог законодавства, який проводиться на постійній основі з урахуванням ризик-орієнтованого підходу працівниками Національного банку України без їхньої присутності за місцезнаходженням банку / установи [38].

Окрему увагу варто приділити категорії ризик-орієнтованого підходу, оскільки саме його критерії визначатимуть потребу та актуальність процедур безвиїзного валютного нагляду. Ризик-орієнтований підхід є класичним міжнародним принципом у сфері запобігання й протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним способом [39, с. 78].

Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), які встановлюють загальні умови застосування цих заходів, уже в редакції від 2003 року частково ґрунтувалися на застосуванні ризик-орієнтованого підходу [35]. 2012 року після чергового перегляду Рекомендацій застосування ризик-орієнтованого підходу стало вагомою передумовою для ефективного втілення рекомендацій у життя [39, с. 79].

Висновки. Отже, з проведеного аналізу законодавчих змін у сфері валютного регулювання в умовах воєнного стану варто підсумувати, що послаблення тих валютних обмежень, що були запроваджені в перший день повномасштабної війни стосовно здійснення валютних операцій, відбуваються досить оперативно. На сьогодні здійснення валютних операцій має ряд особливостей, специфічних і нових як для фізичних осіб, так і для бізнесу. Попри продовження війни в Україні, завдяки реалізації зазначених заходів валютних обмежень і зовнішній підтримці партнерів, фінансовий сектор залишається стійким до загроз зовнішнього середовища в умовах воєнного стану. Але з огляду на постійні системні зміни у валютному законодавстві перед здійсненням валютних операцій фізичним та юридичним особам доречним буде звернутися за правовою консультацією щодо актуальних правил і валютних обмежень, оскільки незнання законодавства не звільняє від відповідальності.

Ефективне правове регулювання валютних правопорушень є ключовим чинником забезпечення фінансової стабільності та економічної безпеки України. Удосконалення механізмів валютного нагляду,

посилення відповідальності за порушення, а також інтеграція новітніх технологій у сфері фінансового моніторингу сприятимуть зменшенню правопорушень і підвищенню прозорості валютних операцій у державі.

Отже, одним із ключових напрямів для підвищення ефективності механізмів притягнення до відповідальності за валютні правопорушення й удосконалення валютного контролю є оптимізація санкційних механізмів. Це означає, що відповідальність за валютні правопорушення має бути диференційованою: незначні помилки, наприклад несвоєчасна подача звітності, повинні каратися м'якше, тоді як фінансові махінації та відмивання коштів потребують жорсткіших санкцій. Використання сучасних цифрових технологій дасть змогу швидше та точніше виявляти підозрілі транзакції. Це зменшить кількість ризикових валютних операцій і допоможе своєчасно відреагувати на потенційні валютні порушення.

Важливу роль відіграє прозорість валютного регулювання. Якщо учасники фінансового ринку матимуть доступ до чітких правил, зрозумілих механізмів контролю та відкритих реєстрів, це значно зменшить можливість до порушення валютного законодавства. Для успішної реалізації вказаних заходів потрібна тісна співпраця між державними органами. Вважаємо, що реформування механізмів нагляду за валютними правопорушеннями має ґрунтуватися на технологічних інноваціях, міжнародних практиках і стандартах, що здійснюється в злагодженій взаємодії між уповноваженими державними органами. Це дасть змогу Україні не лише підвищити власну фінансову безпеку, а й бути надійним учасником світового валютного ринку.

Ключові слова: фінансові правовідносини, валютні правовідносини, валютний ринок, валютні операції, валютний нагляд.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гарбінська-Руденко А., Ютовець О., Любовець Д. Окремі аспекти удосконалення механізмів притягнення до відповідальності за валютні правопорушення. *Журнал східноєвропейського права*. 2025. № 133. URL : https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2025/04/harbinska_rudenko_yutovets_liubovets_133.pdf
2. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану : постанова Правління НБУ від 24.02.2022 № 18. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text>

3. Валютна лібералізація та вільний курс гривні: як НБУ планує знімати обмеження з валютного ринку. URL : <http://surl.li/lnxzl>

4. Стратегія пом'якшення валютних обмежень, переходу до більшої гнучкості обмінного курсу та повернення до інфляційного таргетування. URL : <http://surl.li/izmlq>

5. Пом'якшення валютних обмежень, повернення до гнучкого курсу та інфляційного таргетування відбуватиметься поступово, лише за формування належних передумов / Стратегія НБУ. URL : <http://surl.li/lnyae>

6. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління НБУ від 15.06.2023 № 73. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_15062023_73

7. Національний банк пом'якшує валютні обмеження: надає можливість переказувати за кордон кошти для погашення окремих категорій зовнішніх кредитів та позик. URL : <http://surl.li/jguxg>

8. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління НБУ від 28 серпня 2023 року № 104. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_28082023_104

9. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління НБУ від 15 вересня 2023 року № 115. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_15092023_115

10. Національний банк і надалі пом'якшує валютні обмеження. URL : <http://surl.li/lnyaz>

11. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 30 листопада 2023 року № 155. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0155500-23#Text>

12. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 28 грудня 2023 року № 195. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0195500-23#Text>

13. Про страхування : Закон України від 18 листопада 2021 року № 1909-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text>

14. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14 грудня 2021 року № 1953-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text>

15. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 16 лютого 2024 року № 22. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_16022024_22

16. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 20 лютого 2024 року № 24. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_20022024_24

17. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 03 травня 2024 року № 56. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_03052024_56

18. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 6 вересня 2024 року № 108. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_06092024_108

19. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 19 листопада 2024 року № 136. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_19112024_136

20. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 20 грудня 2024 року № 155. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_20122024_155

21. Національний банк пом'якшує низку валютних обмежень для підтримання економіки та водночас посилює окремі норми для протидії непродуктивному відпливу капіталу. URL : <https://surl.li/ayaryg>

22. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Національного банку України від 9 травня 2025 року № 53. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_09052025_53

23. Амалян Н. Д. Блокада валютна. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / редкол. : Л. В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.

24. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text>

25. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

26. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

27. Фінансове право : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін. ; керів. авт. кол. і відп. ред. Л. К. Воронова. 3-е вид., виправл. та доповн. Х. : Фірма «Консум», 1999. 496 с.

28. Фінансово-правовий механізм формування дохідної частини бюджетів : курс лекцій / Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. Т. Капріца та ін. Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. 357 с.

29. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової. 2-е вид., переробл. і доповн. К. : Алерта, 2011, 558 с.

30. Банківська енциклопедія / Арбузов С. Г., Колобов Ю. В., Міщенко В. І., Науменкова С. В. Київ : Центр наукових досліджень Національного банку України ; Знання, 2011. 504 с.

31. Гулько Л. Г. Організаційно-економічний механізм фінансового моніторингу в суб'єктів первинного фінансового моніторингу. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 5. С. 863–866.

32. Дмитров С. О., Діденко С. В., Медвідь Т. А. Фінансовий моніторинг у банку : навч. посіб. Черкаси : Вид. Чабаненко Ю. А., 2014. 266 с.

33. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-ІХ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

34. Шахрайство на фінансовому ринку : практичний посібник з протидії / за ред. В. Феценка. Київ : Укр. агентство з фінансового розвитку, 2011. 424 с.

35. Міжнародні стандарти щодо боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення : рекомендації FATF, затверджені Пленарним засіданням FATF у лютому 2012 р. (неофіційний переклад Державної служби фінансового моніторингу). URL : <https://surl.li/ankvef>

36. Гніданик А. Міжнародні стандарти у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. URL : <https://surl.li/gbjlob>

37. Шевчук Д. Зміст валютного нагляду. *Право та інноваційне суспільство*. 2024. № 2 (23). С. 96–105.

38. Про затвердження Положення про порядок організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду у сфері реалізації спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) : постанова Правління Національного банку України від 30.06.2020 № 90. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090500-20#Text>

39. Гарбінська-Руденко А. Правові засади здійснення процедур безвиїзного валютного нагляду в Україні. *Ірпінський юридичний часопис*. 2021. Випуск 3 (7). С. 75–83.

РОЗДІЛ 9

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

(Мельник Олена Петрівна, кандидат юридичних наук, доцент,

Державний податковий університет)

ORCID 0000-0001-8946-1337

Вступ. Публічний характер фінансової діяльності вимагає ефективного управління фінансовими ресурсами, що досягається на основі реалізації публічного фінансового контролю. Ефективне, цільове та прозоре використання державних коштів є базою для фінансування як економічного розвитку, так і соціального забезпечення. Потреба в наскрізному управлінні фінансовою діяльністю спонукало до наділення контрольними функціями як органів законодавчої, так і створення спеціальних органів фінансового контролю. Відсутність єдиних законодавчих основ регулювання публічного фінансового контролю активізує наукову спільноту до пошуку спільних поглядів на поняття й сутність публічного фінансового контролю. Науковці та вчені дискутують над питаннями системи публічного фінансового контролю, його суб'єкти, форми, методи, порядок організації та інше.

Складність упорядкування публічного фінансового контролю пов'язана з реалізацією такої функції управління різними державними органами, що не мають єдиного координаційного осередку з цього питання. Належне нормативно-правове регулювання публічного фінансового контролю забезпечить ефективність роботи суб'єктів фінансового контролю, сприятиме усуненню паралелізму й дублюванню в діяльності через розмежування їхніх функцій; покращить координацію діяльності суб'єктів фінансового контролю; сприятиме закріпленню єдиних норм і стандартів фінансового контролю.

Поняття фінансового контролю під час здійснення публічної фінансової діяльності. Публічна фінансова діяльність є фундаментом для реалізації всіх функцій держави, оскільки їхнє виконання неможливе без належного фінансового забезпечення. Визначенню поняття «фінансовий контроль» присвячена велика увага. Фінансова діяльність держави є невід'ємною складовою механізму фінансування галузей економіки, соціального забезпечення, державного управління тощо.

У процесі фінансової діяльності не є винятком такі явища, як неефективне та нецільове використання державних коштів, недотримання бюджетного законодавства й порушення фінансової дисципліни, усунення яких можливе за умови існування дієвої системи фінансового контролю в процесі формування, розподілу та використання публічних фондів коштів.

Розглядаючи контроль у контексті публічної фінансової діяльності, маємо свідчити про спеціальне його значення. Саме термін «контроль» (від фран. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки.

На сьогодні в сфері фінансової діяльності контрольну функцію управління реалізують органи державної влади, а саме органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та спеціальної (Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба України та інші). Їх діяльність потрібно розглядати як фінансовий контроль. Водночас контрольні повноваження органів врегульовані нормативно-правовими актами, які закріплюють методи й способи здійснення фінансового контролю, права, відповідальність тощо.

Наукові та навчальні джерела з фінансового права не залишають це питання поза увагою. Науковці формулюють власні поняття фінансового контролю, але єдиного поняття ще не сформульовано та на законодавчому рівні не закріплено.

Більшість органів фінансового контролю використовують перевірку як основний спосіб дослідження стану діяльності підконтрольного об'єкта. Окремі контролюючі суб'єкти здійснюють фінансовий контроль за допомогою нагляду (Національний банк України), фінансового аудиту (Рахункова палата, Державна аудиторська служба України), моніторингу (Державна служба фінансового моніторингу України). Інколи в літературних джерелах відбувається ототожнення цих понять. Це спонукає до більш змістовного дослідження сутності фінансового контролю.

С. Кадькаленко [40, с. 81] визначає «фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих

грошових фондів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин». Л. Савченко [37, с. 26] наголошує, що «фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави».

Спроби законодавчого врегулювання поняття мав би вирішити Закон України «Про державний фінансовий контроль» [27], в якому державний фінансовий контроль розглядався як комплекс цілеспрямованих заходів органів, їхніх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни й ефективності формування та витрачання коштів, зокрема бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання й відчуження державного майна, відшкодування збитків і встановлення міри відповідальності в разі порушення фінансового, зокрема бюджетного, законодавства.

Тривалий час у вітчизняній фінансово-правовій науці оперували терміном «державний фінансовий контроль». Згодом почали з'являтися наукові праці, де обґрунтовується доцільність використання терміна «публічний фінансовий контроль». Власне, цей термін відповідає сучасним реформам як відповідної доктрини, так і законодавства [9, с. 65].

З позиції погляду О. Музики-Стефанчук, публічний фінансовий контроль – це регламентована правовими нормами цілеспрямована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, міжнародних організацій, інших суб'єктів з перевірки своєчасності й точності надходження коштів до банків, до бюджетів та інших публічних фондів, правильності й ефективності використання коштів і матеріальних ресурсів бюджетних організацій, публічних установ тощо [9, с. 65].

Переважає більшість науковців розглядають фінансовий контроль як діяльність відповідних суб'єктів, проте пропонуємо власне поняття фінансового контролю, акцентуючи водночас увагу на суб'єктах, що його здійснюють.

Фінансовий контроль – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їхніх підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів. Тобто публічний фінансовий контроль реалізується не лише органами державного фінансового контролю, але й іншими недержавними структурами.

Ефективне управління публічною фінансовою діяльністю прямопропорційно залежить від належної організації фінансового контролю. Фінансовий контроль потрібно розглядати як спеціальну функцію державного управління в сфері фінансової діяльності. Адже отримані в процесі фінансового контролю дані забезпечують належне виконання бюджетів, пошук резервів збільшення фінансових ресурсів, забезпечують цільовий характер використання коштів, усунення виявлених недоліків і порушень та інше. І в результаті досягнення законності й правопорядку в сфері фінансової діяльності.

Розглядаючи фінансовий контроль як запоруку публічної фінансової діяльності, охоплюємо як публічний фінансовий контроль, що здійснюється органами державної влади, так і контроль, що реалізується недержавними суб'єктами контролю, але на меті переслідує публічні інтереси.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24] аудитори здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес згідно із Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [25].

Фінансовий контроль характеризується такими ознаками.

1. Це діяльність державних органів і недержавних організацій (аудиторські фірми), а також може здійснюватися самими господарюючими суб'єктами.

2. Спрямований на перевірку фінансової дисципліни під час мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів. Об'єктом фінансового контролю є централізовані та децентралізовані грошові фонди держави й органів місцевого самоврядування.

3. Сфера фінансового контролю все більше поширюється на недержавні підприємства та громадян, що займаються підприємницькою діяльністю.

4. Реалізується за допомогою різних методів і способів його здійснення.

5. За результатами проведення контролю ухвалюються рішення щодо покращення порядку управління фінансовими ресурсами, а в разі потреби притягнення винних осіб до відповідальності.

Належний фінансовий контроль сприяє економічному та соціальному розвитку держави, виконанню покладених на неї завдань і функцій. У Лімській декларації керівних принципів [6] контролю, ухваленої 1997 року, передбачено, що контроль – це не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів, порушення принципів, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів на ранніх стадіях, щоб мати можливість ухвалити корегувальні засоби, а в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вчинити заходи щодо попередження або уникнення таких порушень у майбутньому.

Чинна нормативно-правова база не містить єдиного нормативного акта стосовно регулювання організації та здійснення фінансового контролю, відсутнє також законодавче визначення «фінансовий контроль». Центральні органи державної влади, що здійснюють фінансовий контроль, намагаються через ухвалення підзаконних актів врегулювати в правовому полі порядок здійснення ними фінансового контролю. Це ускладнює розуміння окремих понять і систематизацію фінансово-контрольних норм.

До основних завдань фінансового контролю можна віднести:

- забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування, правильності ведення бухгалтерського обліку та складання й виконання бюджету та ін.;
- перевірку стану й ефективності використання державних фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств, установ і організацій, виявлення резервів зростання фінансових ресурсів держави;
- забезпечення збереження грошових коштів і матеріальних ресурсів держави й органів місцевого самоврядування;
- попередження та усунення виявлених порушень фінансової дисципліни;
- притягнення винних осіб до відповідальності за вчинені правопорушення;
- розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [39, с. 151–152].

Метою публічного фінансового контролю є виявлення відхилень від встановлених норм з формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, виявлення винних у таких порушеннях осіб і притягнення їх до відповідальності та здійснення заходів щодо запобігання або скорочення схожих порушень у майбутньому.

Основними функціями фінансового контролю є:

- профілактична, що полягає у викритті різних проявів халатності та недбалості в роботі з фінансами, їхнім обліком і вжиттям заходів щодо попередження правопорушень у майбутньому;

- інформаційна – дані, що отримуються в результаті здійснення фінансового контролю, є підставою для ухвалення відповідного управлінського рішення та проведення певних дій, які забезпечать нормальне функціонування об'єкта контролю;

- аналітична – дані, які отримуються під час проведення контрольних дій, потрібно не просто опрацьовувати та виявляти порушення, а й визначати причини, що призвели до вчинення цих порушень, прогалини чинного законодавства, які існують у цій сфері;

- правоохоронна – оскільки контроль здійснюється не лише з погляду доцільності мобілізації та використання грошових коштів, а й з погляду законності, тому він спрямований на недопущення порушень нормативно-правових актів під час проведення фінансово-господарської діяльності;

- виховна – контроль виховує в масах почуття господаря, непримиримість до різних відхилень від державних норм в економічному житті (формування правової культури за рахунок соціальної реклами, консультацій та ін.) [39, с. 153].

Достатньо актуальним є погляд авторів посібника «Державний фінансовий контроль», які виділяють політико-забезпечувальну та антикорупційну функції фінансового контролю [4, с. 54]. Політико-забезпечувальна функція полягає в тому, що державний фінансовий контроль покликаний сприяти успішній реалізації фінансової політики держави (у всіх сферах її життєдіяльності), регіонів, галузей і суб'єктів господарювання, бюджетуванню домогосподарств. Антикорупційна функція полягає в тому, що державний фінансовий контроль реалізує профілактичні заходи та виявляє випадки порушення чинного законодавства, є перепорою для поширення хабарництва, підвищує рівень інформованості суспільства про заходи з протидії корупції [4, с. 54].

Принципи фінансового контролю, що реалізуються в діяльності суб'єктів фінансового контролю, визначені в нормативних актах, які регулюють діяльність органів фінансового контролю та інших суб'єктів, що його здійснюють. Водночас принципи фінансового контролю визначені в Лімській декларації керівних принципів фінансового контролю, Мексиканській декларації незалежності та інших.

У законодавчих актах закріплено принципи діяльності органів фінансового контролю. Так, стаття 3 Закону України «Про Рахункову палату» закріплює, що «діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості» [35]. А в статті 32 вищезазначеного Закону вказано, що «особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) зобов'язані: 2) дотримуватися принципів незалежності, законності, повноти, об'єктивності, достовірності та обґрунтованості».

Статтею 8 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24] аудитори та суб'єкти аудиторської діяльності зобов'язані під час надання аудиторських послуг забезпечити етичну професійну поведінку із дотриманням пріоритету суспільних інтересів, загальних норм моралі, принципів незалежності та об'єктивності, професійної компетентності, конфіденційності й професійної таємниці.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [34], Податковий кодекс України [12], Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою України, її міжрегіональними територіальними органами [23], Положення про Державну казначейську службу України [14] та інші оминають увагою принципи фінансового контролю.

Автори проекту Закону України «Про державний фінансовий контроль» [27] вперше запропонували закріпити основні принципи державного фінансового контролю (стаття 3), поділивши їх на дві групи: 1. Основними принципами державного фінансового контролю є: а) законність; б) повнота й суцільність перевірок; в) відшкодування збитків; г) відповідальність винних службових осіб за допущені порушення. 2. Основними принципами організації державного фінансового контролю є: а) узгодженість і плановість дій суб'єктів державного

фінансового контролю; б) функціональна, організаційна, персональна та фінансова незалежність суб'єктів державного фінансового контролю від підконтрольних об'єктів; в) неупередженість і об'єктивність у процесі здійснення державного фінансового контролю; г) невтручання в оперативну фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання, за винятком випадків, передбачених Законом і фінансовим законодавством, зокрема бюджетним; д) відповідальність за достовірність результатів здійснення фінансового контролю; е) системність, плановість і періодичність у контрольній діяльності суб'єктів державного фінансового контролю; ж) відкритість і прозорість фінансового контролю, за винятком потреби в дотриманні режиму спеціальних обмежень, зокрема нерозголошення комерційної, державної та інших таємниць, згідно із законодавством України; и) дотримання норм професійної етики.

Принцип законності полягає в здійсненні фінансової діяльності відповідно до правових приписів. Гласність у фінансовому контролі передбачає проходження фінансових документів, висновків про діяльність відповідних суб'єктів через представницькі органи та прийняття відповідних рішень щодо них. Публічність – це доступність результатів діяльності органів фінансового контролю через опублікування їх у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо. Незалежність полягає в можливості діяльності контролювальних суб'єктів без стороннього впливу на них. Не менш важливим є принцип об'єктивності – його можна звести до того, що контрольні органи повинні ухвалювати відповідні рішення на підставі істинної, правдивої, правильної інформації. Близькими до нього є принцип достовірності та принцип обґрунтованості, тобто підтвердження результатів контролю правдивими фактами, що відображені в документах. Принцип неупередженості – оцінка результатів контролю лише на основі отриманих даних. Цей принцип в окремих джерелах має назву безсторонності.

До спеціальних принципів фінансового контролю варто віднести принцип компетентності, який полягає у виконанні сукупності вимог під час прийняття на роботу до органу фінансового контролю, а також належної підготовки до проведення кожного контрольного заходу. Принцип повноти та суцільності перевірок передбачає охоплення контролем усієї діяльності підконтрольного суб'єкта з моменту, коли закінчилася попередня перевірка. Системність означає, що органи

фінансового контролю повинні охопити контрольними заходами всі групи об'єктів контролю впродовж певного проміжку часу. Проведений фінансовий контроль повинен сприяти усуненню шкоди, заподіяної фінансовим порушенням, що буде свідчити про досягнення мети контролю та принципу відшкодування збитків.

Актуальним залишається принцип дотримання професійної етики, який охоплює наявність системи морально-етичних норм і правил поведінки посадових осіб органів фінансового контролю. А також принцип конфіденційності та професійної таємниці, що потрібно розглядати в комплексі з попереднім принципом.

Система фінансового контролю охоплює такі елементи:

1. Суб'єкт контролю – органи державної влади, недержавні організації (аудитори), суб'єкти господарювання чи їхні підрозділи, фізичні особи.

Органи державної влади потрібно класифікувати на органи загальної компетенції, що здійснюють фінансовий контроль поряд з виконанням основних своїх повноважень, які визначені законодавством (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, органи місцевого самоврядування), та органи спеціальної компетенції, для яких фінансовий контроль є основною функцією, для реалізації якої вони й були створені (Рахункова палата, Державна податкова служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України та ін.). Суб'єктами фінансового контролю є недержавні аудитори, контрольні служби на підприємствах тощо.

Цими суб'єктами є: суб'єкти фінансового контролю, підконтрольні суб'єкти, додаткові (залучені до контролю експерти, перекладачі та інші спеціалісти).

2. Об'єкт – фінансово-господарська діяльність підконтрольних суб'єктів, що беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні й відчуженні активів.

3. Предмет – є безпосередньо активи та кошти, що відображені у відповідних документах, звітах, деклараціях, бухгалтерських книгах тощо, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів.

Державне регулювання у сфері фінансового контролю здійснюється з метою:

– забезпечення дотримання законодавства у сфері фінансового контролю;

- забезпечення ефективності роботи суб'єктів фінансового контролю, усунення паралелізму й дублювання в діяльності через розмежування їхніх функцій;

- налагодження координації діяльності суб'єктів фінансового контролю (між собою, з державними органами й органами місцевого самоврядування);

- запровадження єдиних норм і стандартів фінансового контролю.

Державне регулювання у сфері фінансового контролю забезпечується за рахунок нагляду й аналізу діяльності суб'єктів фінансового контролю з боку органів законодавчої та виконавчої влади й ухвалення відповідних рішень з питань фінансового контролю в межах повноважень органів, що проводили такий аналіз.

Особливості правового регулювання публічного фінансового контролю. Сферою публічного фінансового контролю є відносини, спрямовані на перевірку законності, раціональності під час мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів держави з метою виконання нею завдань і функцій. Правове забезпечення фінансового контролю відіграє важливу роль у врегулюванні повноважень державних органів та інших суб'єктів, які його здійснюють, а також сприяє дотриманню законодавства суб'єктами фінансово-правових відносин.

У системі перетворень, у яких перебуває наша держава, питання формування фінансового законодавства залишається ключовим. Незважаючи на всі інституційні зміни, існує багато питань, пов'язаних із організацією та здійсненням фінансового контролю в різних сферах.

Досліджуючи стан нормативно-правового регулювання фінансового контролю, регулювання таких відносин здійснюється на основі методу владних приписів, де контрольні норми чітко визначають відповідну поведінку, дотримання якої є обов'язковим.

Фінансово-контрольні норми мають специфічні особливості:

- імперативність, норми чітко визначають поведінку учасників фінансово-контрольних правовідносин, яка не може змінюватися за домовленістю та бажанням сторін;

- норми адресуються посадовим особам органів фінансового контролю, визначають права й обов'язки та спрямовані на ефективне досягнення результату, що передбачений фінансово-контрольними нормами;

- всепроникаючий характер, оскільки поширюються на всі фінансово-правові відносини.

Пропонуємо більш детально зупинитися на базових нормативно-правових актах у сфері фінансового контролю.

Чинна нормативна база не містить законів, які б регулювали загальні питання фінансового контролю. Це питання повинен був вирішити проєкт Закону України «Про державний фінансовий контроль» або проєкт Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні», які зареєстровані у Верховній Раді України, але так і залишилися донині проєктами. А тому нагальним залишається питання ухвалення цих законопроєктів.

Характеризуючи систему нормативних актів, потрібно зосередити увагу на загальних питаннях регулювання фінансово-контрольних правовідносин. Вони регулюють базові положення організації та здійснення фінансового контролю для основних суб'єктів фінансового контролю.

У статті 19 Конституції України [5] закріплено, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи не зобов'язані діяти лише на підставі, в межах своїх повноважень і в порядку, визначеному Конституцією та законами України.

Ці норми містяться в Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 805 [18]; Порядку ведення журналу реєстрації перевірок, затвердженого наказом Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 № 18 [17] та інші.

Варто зауважити, що частина науковців основоположним вважають Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. У цьому нормативно-правовому акті визначено форми державного фінансового контролю, орган державного фінансового контролю в Україні, його основні завдання, функції та інше. Але законодавець, ухвалюючи цей нормативний акт, спрямовує його на регулювання повноважень органів Державної аудиторської служби України, і він ніяк не стосується регулювання діяльності інших органів фінансового контролю.

До наступної групи нормативно-правових актів належать ті, що закріплюють структуру, функції, права й обов'язки органів фінансового контролю та інших учасників контрольної діяльності, взаємовідносини між ними, відповідальність (Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [1], Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [12], закони України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [30], від 04.04.1995 № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» [31], від 10.02.2010 № 1861-VI «Регламент Верховної Ради України» [36], від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату» [35], від 26.01.93 № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [34], постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено Положення про Міністерство фінансів України від 20.08.2014 № 375 [16], Положення про Державну казначейську службу України від 15.04.2015 № 215 [14], Положення про Державну аудиторську службу України від 3.02.2016 № 43 [13] тощо).

До сфери публічного фінансового контролю відносять діяльність суб'єктів, що реалізують публічні інтереси, яка регулюється Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24], Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [19].

Існування процесуальних фінансово-контрольних норм значною мірою сприяє належній реалізації матеріальних фінансово-контрольних норм, адже вони діють там, де виникає потреба в їхній реалізації. Визначаючи порядок здійснення фінансового контролю, вони тим самим надають їй статусу загальнообов'язкової та є засобом зміцнення законності в сфері фінансово-контрольної діяльності. Ці норми можуть міститися частково й у вищеназваних нормативних актах, але доречно їх виділити в окрему групу.

Це норми, які регулюють позитивну поведінку учасників фінансово-контрольних відносин (наприклад, Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені рішенням Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-5 [8], Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 04.07.2018 № 57 [22], Порядок проведення інспектування

Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550 [23], Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Міністерства фінансів України в редакції від 14.08.2019 № 344 [38]).

На нашу думку, в окрему групу потрібно виокремити нормативні акти, які регулюють правозастосовну, правоохоронну діяльність, тобто направлені на боротьбу з правопорушеннями в сфері фінансової діяльності та притягненні винних осіб до адміністративної й фінансово-правової відповідальності. Охоронні процесуальні фінансово-контрольні норми містять систему примусових заходів, які застосовуються до порушників фінансової дисципліни, що виявляються під час проведення фінансового контролю (наприклад, Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21 [20], Порядок призупинення бюджетних асигнувань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319 [21]).

Варто зазначити про відсутність єдиного системного правового регулювання державного фінансового контролю. Окремі повноваження органів державного фінансового контролю мають правове закріплення нормативно-правовими актами різного рівня, внаслідок чого контроль фінансової діяльності й управління державними ресурсами здійснюється на основі різних принципів з використанням непогоджених методів тощо [7, с. 94]. Спостерігається й дублювання функцій як на державному, так і на регіональному рівнях або виникають прогалини в правовому регулюванні діяльності органів державного фінансового контролю і, як наслідок, – правова прірва, що спонукає до порушення законодавства.

Існуюча система фінансового контролю потребує реформування й удосконалення. Це пов'язано з неповнотою формування всієї системи фінансового контролю в Україні. Зокрема, немає єдиних засад його організації, відсутня методологічна цілісність і ясність, допускається дублювання функцій органів державного фінансового контролю та інші факти.

Публічний фінансовий контроль залежно від обсягу контрольних повноважень відповідних суб'єктів. Щодо питання про класифікацію фінансового контролю за різними критеріями, в науці відсутня єдність погляду. Поділ фінансового контролю на види здійснювався багатьма науковцями, і в основу класифікації покладено різні критерії.

Виділяють дві основні думки щодо видів фінансового контролю: 1) за суб'єктом контролю та 2) за часом здійснення.

П. Пацурківський [10, с. 185] поділяє фінансовий контроль на державний, внутрішньогосподарський, громадський і незалежний (аудиторський). В. Піхоцький [11, с. 121] виділяє державний, відомчий, незалежний, громадський, муніципальний. С. Гребень по-іншому підходить до визначення видів фінансового контролю. Зокрема, вчений визначає такі види фінансового контролю залежно від часу його здійснення як попередній, поточний і наступний [3, с. 104]. Такі розбіжності пояснюються недосконалістю правового регулювання й відсутністю конкретних норм, які б впорядковували та визначали ці поняття.

Розкриваючи види фінансового контролю, дотримуємося позиції його класифікації за суб'єктом, що здійснює контрольні повноваження. Кожен вид фінансового контролю має свої особливості та сферу застосування. Їхня різниця зумовлена обсягом владних повноважень відповідних суб'єктів, правовою регламентацією та іншим.

Залежно від цього фінансовий контроль пропонуємо поділяти на державний і недержавний.

Державний фінансовий контроль – це спосіб реалізації забезпечення інтересів фінансової політики держави. Його основними завданнями є виявлення та попередження правопорушень у фінансовій сфері, оцінка законності й ефективності використання державних коштів, притягнення до відповідальності винних осіб, попередження можливого нецільового та неефективного використання й витрачання коштів; інформування громадськості про результати проведених контрольних заходів та про вжиті заходи тощо.

Підвидами державного контролю є: загальнодержавний, внутрішній і місцевий.

Загальнодержавний контроль поширюється на всю територію держави та здійснюється органами загальної компетенції: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України й органами спеціальної компетенції: Рахунковою палатою України, Міністерством фінансів України, Державною податковою службою України, Державною казначейською службою України, Державною аудиторською службою України, Державною службою фінансового моніторингу України тощо.

Відповідно до статті 85 Конституції України [5] до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, ухвалення рішення щодо звіту про його виконання; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України й законодавства та ін.

Кабінет Міністрів України, згідно із статтею 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [30], забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє проєкти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає до Верховної Ради України звіт про його виконання; ухвалює рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, ухвалює рішення про випуск облігацій державних внутрішніх і зовнішніх позик тощо.

Особливість повноважень органів загальної компетенції полягає в тому, що здійснення ними фінансового контролю відбувається під час реалізації ними основних повноважень.

Значна частина загальнодержавного контролю здійснюється спеціальними органами фінансового контролю. Зупинимося на повноваженнях основних суб'єктів контролю. Важлива роль у сфері бюджетного контролю відведена Рахунковій палаті. Повноваження Рахункової палати закріплені Законом України «Про Рахункову палату» [35], відповідно до статті 7 вона здійснює заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо надходжень до державного бюджету податків, зборів та інших доходів, охоплюючи їхнє адміністрування органами, що контролюють справляння таких надходжень; проведення витрат державного бюджету; проведення експертизи поданого до Верховної Ради України проєкту закону про Державний бюджет України (включно із матеріалами, які додаються до цього проєкту закону) та аналізує виконання Державного бюджету України й готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень тощо.

Повноваження державної аудиторської служби регулюється Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [34], статтею 8 визначено, що це – державний

фінансовий контроль і контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим та ефективним використанням коштів державного й місцевих бюджетів; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів та ін.

Відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, орган казначейства здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням і поданням розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів фінансової та бюджетної звітності; бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням тощо.

Державна податкова служба України є важливим суб'єктом публічного фінансового контролю. Згідно з Положенням про Державну податкову службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227 [15], до її повноважень віднесено здійснення контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленний законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, та ін.

Внутрішній фінансовий контроль забезпечує реалізацію інтересів держави, але здійснюється всередині окремого міністерства чи іншого центрального органу, а також на рівні окремого органу чи бюджетної установи. Внутрішніми контрольними суб'єктами є керівник, функціональні відділи (бухгалтерія, плановий відділ) та спеціально створені контрольні підрозділи (підрозділ внутрішнього аудиту).

Внутрішній фінансовий контроль орієнтований на підвищення ефективності управління підконтрольним об'єктом, що досягається за рахунок отримання інформації про стан його фінансово-господарської діяльності й ухвалення своєчасних і правильних рішень.

За допомогою внутрішнього фінансового контролю реалізуються й окремі сторони державного зовнішнього контролю, а саме через дотримання підконтрольним об'єктом фінансового законодавства, усунення виявлених порушень і недоліків, причин їхнього виникнення та попередження в майбутньому.

Для ефективного здійснення внутрішнього фінансового контролю в державному секторі створюються та функціонують підрозділи внутрішнього аудиту, діяльність яких регулюється Порядком здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [19].

Метою внутрішнього аудиту є захист інтересів держави щодо збереження й ефективного використання ресурсів, а також отримання достовірної та повної інформації для прийняття обґрунтованих управлінських рішень. На сьогодні створення підрозділів внутрішнього аудиту є обов'язковим на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, інших головних розпорядників коштів державного бюджету, їхніх територіальних органів і бюджетних установ, які належать до сфери їхнього управління.

Відповідно до абзацу 3 пункту 3 Бюджетного кодексу України [1] внутрішній аудит – незалежна, об'єктивна діяльність, що передбачає здійснення аудиторських досліджень (оцінки з надання впевненості) та аудиторського консультування для сприяння розпоряднику бюджетних коштів у досягненні цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності. Внутрішній аудит сприяє покращенню ефективності й

результативності в діяльності розпорядника бюджетних коштів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, через застосування систематичного, послідовного підходу до оцінки й удосконалення організації та функціонування системи управління, внутрішнього контролю, управління ризиками.

Потрібно також зупинитися на такому виді державного фінансового контролю – місцевий фінансовий контроль. До повноважень органів державної влади входить здійснення фінансового контролю як за рухом коштів на державному рівні, так і на місцевому. Але в цьому разі до місцевого контролю відносимо контроль, який здійснюють органи місцевого самоврядування (ради всіх рівнів та виконавчі комітети рад). Основними нормативними актами, які регулюють повноваження цих органів, є закони України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [32], від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [33], Бюджетний кодекс України.

Місцевий фінансовий контроль здійснюється в межах окремої територіальної громади, але сприяє успішній реалізації фінансової політики й держави, забезпечує процеси формування та ефективного використання фінансових ресурсів.

Відповідно до статті 116 БКУ [1] до повноважень органів місцевого самоврядування в сфері фінансового контролю належить контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються в бюджетному процесі.

Крім власних повноважень, органи місцевого самоврядування реалізують делеговані повноваження в сфері контролю. А саме, відповідно до пункту «б» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [32], здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів.

Контроль з боку компетентних суб'єктів спрямований здебільшого на захист інтересів держави, тоді як метою недержавного фінансового контролю найчастіше є захист інтересів самих господарюючих суб'єктів, які зацікавлені в достовірності та якості обліку й звітності з фінансово-господарської діяльності.

Недержавний фінансовий контроль – це діяльність контролюючих суб'єктів, які не наділені державно-владними повноваженнями та забезпечують захист інтересів суб'єктів господарювання, надають їм практичну допомогу в покращенні їхньої діяльності.

На перший погляд, складається враження, що недержавний фінансовий контроль реалізує лише приватні інтереси. Але це не зовсім правильна думка, оскільки опосередковано він сприяє ефективності публічного фінансового контролю. Недержавний фінансовий контроль – це спосіб захисту інтересів самих господарюючих суб'єктів, які зацікавлені в достовірності та якості обліку й звітності їхньої фінансово-господарської діяльності і, як результат цього, сприяння належного виконання фінансових зобов'язань перед державою.

Недержавний фінансовий контроль можна поділити на контроль аудиторів та аудиторських фірм (незалежний контроль), контрольних служб, створених на приватних підприємствах, і громадський контроль.

1. Аудиторський контроль – це перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання незалежними експертами (аудиторами), які надають послуги на платній основі; регулюється Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24].

Незалежні аудитори й аудиторські фірми не є конкурентами органів державного фінансового контролю. Навпаки, кваліфікований аудит може стати значною допомогою в роботі державних органів фінансового контролю та здійснювати суттєвий вплив на підвищення ефективності їхньої роботи, на якісне виконання ними своїх завдань і функцій.

В умовах сучасної економіки фінансові результати діяльності суб'єктів господарювання є предметом використання значної кількості осіб. Ними існують не лише органи державного контролю, але й власники підприємств, клієнти, постачальники, банки, кредитори та інші. Це зумовлює потребу в здійсненні насамперед оцінки й підтвердження стану їхньої діяльності, достовірності звітності, що формує попит на аудиторські послуги. Адже аудит спрямований на вирішення завдань щодо зміцнення фінансової дисципліни, підвищення зростання економіки держави; оцінювання та прогнозування наслідків ухвалення економічних рішень, зокрема на рівні держави. Законами України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24] та

«Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [25] врегульовують перелік суб'єктів, які підлягають обов'язковому аудиту, та порядок його проведення.

2. Виділимо ще один вид недержавного фінансового контролю – це внутрішній контроль власника. Він здійснюється на приватних підприємствах їхніми керівниками та функціональними структурними підрозділами (бухгалтерією, фінансовим або планово-фінансовим відділом, відділами планування та нормування заробітної плати тощо), метою якого є підвищення ефективності керівництва цією організацією, дотримання фінансової дисципліни всередині організації, попередження фінансових порушень, їхнє виявлення, розробка пропозицій щодо усунення недоліків.

Власник сам вирішує про створення відповідних контролюючих підрозділів, якщо інше не передбачено законодавством (наприклад, банки зобов'язані створити підрозділ внутрішнього аудиту та ревізійну комісію).

Відсутність внутрішнього контролю унеможливорює належне ведення обліку й звітності та є невід'ємним елементом системи управління. Найбільш ефективним цей контроль здійснюється підрозділами внутрішнього аудиту, що створені й функціонують на постійній основі, або залученням аудиторів.

У результаті внутрішнього контролю отримується відповідна інформація з усіх питань діяльності суб'єкта, яка надається керівництву для ухвалення рішень з метою стабілізації фінансового стану, налагодження операцій, збереження активів та ін. Це сприяє забезпеченню безпомилкового відображення операцій відповідно до їхньої економічної суттєвості, що дає змогу забезпечити достовірність звітності.

3. Одним із підвидів недержавного фінансового контролю виділяють громадський фінансовий контроль, який здійснюється наглядовими радами господарюючих суб'єктів, громадськими організаціями, спілками та їхніми об'єднаннями, благодійними й релігійними організаціями, органами самоорганізації населення. Цей контроль здійснюється без участі державних органів щодо контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю, повнотою надходження, правильністю обліку й ефективністю використання публічних ресурсів, своєчасністю, правильністю та повнотою звітування про їхнє використання й результати діяльності розпорядників публічних ресурсів.

Суб'єктами громадського контролю мають стати чесні, порядні та професійно підготовлені люди, які можуть знайти істину в складних фінансових операціях і яким довіряє громада. Нині, на жаль, таких людей в Україні небагато, але їхня кількість може збільшуватися в міру зростання суспільної свідомості та зміцнення громадських організацій, що займаються, зокрема, й питаннями громадського контролю за фінансами.

Основними нормативними актами, що стосуються порядку організації та здійснення громадського контролю, є Конституція України, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [28], постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [29]. На сьогодні розроблено проєкт Закону України «Про громадський контроль» [26], який врегулює питання здійснення контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Навіть якщо громадський фінансовий контроль не має безпосереднього впливу на дотримання фінансової дисципліни, але він має прямий вплив на суспільство через привернення уваги до відповідної проблеми та примушує правоохоронні органи й владу більш активно реагувати на виявлені факти порушень.

Ефективність фінансового контролю залежно від часу його здійснення. Існування фінансового контролю передбачає встановлення періодичності проведення контрольних заходів. Саме встановлення періодичності перевірки об'єктів контролю має важливе значення як для правильної організації контрольної роботи, так і для своєчасного виявлення порушень та їхнього усунення, що стане результатом належного здійснення публічної фінансової діяльності.

Наголошуючи про періодичність проведення контрольних заходів, маємо на увазі час здійснення контрольних дій, під яким розуміють форми фінансового контролю.

Кожний етап фінансової діяльності потребує відповідного фінансового контролю, і чим краще він буде проведений, тим більша ймовірність уникнення порушень на наступних її етапах.

Критерієм класифікації фінансового контролю під час поділу за формами є час здійснення контрольних дій. Більшість науковців виділяють попередню, поточну та наступну форми контролю.

Можна, звичайно, погодитися з Л. К. Вороною [2, с. 22], що контроль фінансів господарюючих суб'єктів виникає після їхньої державної реєстрації. Цілком погоджуємося, але потрібно враховувати, що в окремих випадках фінансовий контроль потрібний ще до створення суб'єкта господарювання. В окремих сферах, що пов'язано з діяльністю в банківській сфері, ринку цінних паперів та інших, фінансовий контроль повинен відбуватися не лише за процесом діяльності суб'єктів господарювання, а й за їхньою надійністю та стабільністю на ринку фінансових послуг, що досягається через належний контроль на етапі реєстрації й ліцензування. У такому разі наголошуємо про форму вступного фінансового контролю, що здійснюється органами реєстрації, недержавними аудиторами [39, с. 164].

На ринку фінансових послуг існує вступний фінансовий контроль, який складається з контролю за дотриманням законодавства під час реєстрації та отримання ліцензії такими суб'єктами, з метою недопущення на ринок фінансових послуг фінансово незабезпечених і непрофесійних осіб, які беруть на себе право здійснювати таку діяльність. За результатами такого контролю вирішується питання про реєстрацію суб'єкта господарювання або надання ліцензії на її здійснення. Це сприяє підвищенню фінансової безпеки держави, оскільки такі суб'єкти відіграють важливу роль у потоках фінансових ресурсів.

Розглянемо основні форми фінансового контролю. Розпочнемо з форми поточного фінансового контролю. До речі, навіть у Лімській Декларації керівних принципів контролю зазначено [6], що «ефективний попередній контроль є невід'ємною частиною надійної системи управління довіреними грошовими і матеріальними засобами». Попередній фінансовий контроль проводиться до початку реалізації рішень, здійснення фінансових операцій через визначення підстав ухвалення такого рішення для встановлення законності й цілеспрямованості фінансових операцій, що підлягають здійсненню. Перевіряється обґрунтованість фінансових розрахунків і здійснюється пошук можливості більш ефективного використання фінансових ресурсів.

З метою попередження незаконних дій та операцій з фінансовими ресурсами; забезпечення ефективного, раціонального, економного їхнього витрачання; недопущення безгосподарності такий контроль проводиться різними суб'єктами в межах їхніх контрольних повноважень. Так, наприклад, до органів, що здійснюють попередній фінансовий

контроль, можна віднести: фінансові управління, які затверджують фінансові плани; бухгалтери, які перевіряють правильність складання платіжних документів, договорів, кошторисів, документів на витрачання грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей тощо.

Відповідно до статті 36 БКУ [1] попередній фінансовий контроль публічних коштів здійснює Міністерство фінансів України. МФУ на будь-якому етапі складання й розгляду проєкту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. Відповідно пункту 2 статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» [35] проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проєкту Закону України «Про Державний бюджет України» та готує відповідні висновки.

Третьою формою є поточний контроль, що вважається найдієвішою формою в оперативному управлінні фінансами. Ця форма допомагає виявити відхилення від встановлених норм і нормативів, попередити їх на етапі початку проведення фінансових операцій. Це сприятиме досягненню раціонального й ефективного використання фінансових ресурсів за цільовим призначенням; виявлення додаткових можливостей для збільшення доходів і зменшення витрат. Поточний контроль дає змогу регулювати рух коштів, бо фактичні видатки регулярно зіставляються з дійсними нормативами з витрачання коштів. Поточний контроль можуть здійснювати органи податкової служби під час контролю за сплатою податків, органи казначейської служби в разі виділення бюджетних коштів, бухгалтерія суб'єкта господарювання в процесі виділення коштів для купівлі матеріальних цінностей та ін.

Поточний контроль здатний відвернути або звести до мінімуму порушення фінансової дисципліни, бо здійснюється суб'єктами безпосереднього управління фінансовою діяльністю в установах, на підприємствах, інших суб'єктах господарювання, у міністерствах і відомствах тощо [39, с. 166].

Четвертою формою контролю за публічними фінансами є такий фінансовий контроль, який проводиться за результатами фінансової діяльності, що зменшує його ефективність, але сприяє з'ясуванню правильності вчинення господарських і фінансових операцій, законності й доцільності витрачання матеріальних і грошових ресурсів.

Цей контроль дає змогу визначити стан фінансової дисципліни та з'ясувати причини її порушення. У його рамках застосовуються заходи для усунення виявлених недоліків і порушень, здійснюються відшкодування завданої шкоди, притягнення винних осіб до відповідальності та розробка заходів запобігання порушень, покращення роботи щодо управління фінансовими ресурсами.

Наступний контроль – це контроль за фактом. Його здійснюють органи фінансового контролю, наприклад Рахункова палата в процесі аналізу звіту про використання коштів Державного бюджету України, Державна аудиторська служба України під час проведення ревізії діяльності підконтрольного суб'єкта; внутрішні служби в процесі проведення річної інвентаризації.

Кожна форма фінансового контролю спрямована на забезпечення фінансової дисципліни, але ефективний вплив можливий за умови комплексного поєднання вступного, попереднього, поточного та наступного контролю.

У наукових класифікаціях форм фінансового контролю та в проєкті Закону України «Про державний фінансовий контроль» [27], залежно від підстави проведення, державний фінансовий контроль здійснюється у таких формах:

1) обов'язковий – контроль, який здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю на підставі положень нормативно-правових актів або за рішенням Рахункової палати, головних органів суб'єктів державного фінансового контролю, центральних органів державної влади, рішень Верховної Ради України, зокрема з урахуванням звернень Комітетів Верховної Ради України та запитів народних депутатів України у випадках, передбачених законодавством України;

2) ініціативний – контроль, який здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю на підставі його власних рішень.

Обов'язковий фінансовий контроль здійснюється в разі, якщо його проведення передбачене відповідними нормативно-правовими актами. Так, наприклад, Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» передбачено проведення ревізій відповідно до плану контрольної роботи органів державної аудиторської служби або за дорученням правоохоронних органів.

У зв'язку з розвитком ринкових відносин в Україні набуває важливого значення така форма фінансового контролю, як ініціативний фінансовий контроль, який здійснюється на підставі власних рішень господарюючих суб'єктів. Прикладом такого фінансового контролю є електронна податкова перевірка, що, відповідно до абзацу 8 підпункту пункту 75.1.2. статті 75 Податкового кодексу України [12], проводиться на підставі заяви, поданої платником податків.

Реалізація контрольних повноважень різними органами публічного фінансового контролю. Фінансовий контроль здійснюється як органами загальної компетенції, так і органами фінансового контролю спеціальної компетенції. Здійснення контролю цими основними групами органів надзвичайно відрізняється та зумовлює різні наслідки.

Контроль органів загальної компетенції загалом полягає в ухваленні нормативно-правових актів, заслуховуванні звітів, створенні спеціальних органів фінансового контролю та призначенні їхніх керівних осіб та інше. Це невід'язний фінансовий контроль, що здійснюється на основі заслуховування звітів про виконання фінансових планів або діяльності органів фінансового контролю. Наприклад, Верховна Рада України проводить заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України тощо. Верховна Рада України частину контрольних повноважень реалізує через комітети, які беруть участь у підготовці до розгляду парламентом проєктів законів, готують і попередньо розглядають питання щодо контролю за виконанням та звіту про виконання Державного бюджету України, здійснюють контроль за відповідністю законопроєктів із питань податків, зборів та мита, поданих на розгляд Верховної Ради України, чинному законодавству України та ін.

У своїй діяльності ці органи використовують метод аналізу – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із детальним вивченням періодичної або річної фінансової та/або податкової звітності з метою оцінювання результатів фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта та ефективності використання фінансових і матеріальних активів.

Фінансовий контроль таких органів базується не на первинних документах, а на звітних. Саме це більшою мірою відрізняє його від контролю органів спеціальної компетенції. Що стосується Кабінету

Міністрів України, то він призначає на посаду та звільняє з посади голів Державної митної служби України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України та інших органів, цим самим впливаючи на реалізації цими органами державного фінансового контролю у відповідних напрямках їхньої діяльності.

Особливим статусом наділена Рахункова палата, яка виконує контрольні функції як орган спеціальної компетенції, але має й функції щодо виконання завдань за дорученням Верховної Ради України.

Фінансовий контроль органів спеціальної компетенції має більш практичне значення, й під час його проведення оперують переважно первинними документами в процесі встановлення стану дотримання фінансової дисципліни. Здебільшого такий контроль полягає у виїзді на підконтрольний об'єкт і проведенні оцінювання фінансово-господарської діяльності на основі грошових і бухгалтерських документів, звітів, кошторисів та інших документів, що підтверджують надходження й витрачання коштів і матеріальних цінностей, документи щодо нарахування податків тощо.

Контроль органів фінансового контролю спеціальної компетенції потребує попередньої підготовки та чіткого планування. Його можна поділити на окремі етапи.

Спочатку відбуваються планування й підготовка до контролю. Підставою проведення фінансового контролю є план, що містить систему підконтрольних суб'єктів, які будуть перевірятися впродовж звітного періоду. Він затверджується керівником та є доступним переважно на сайтах органів фінансового контролю.

Підготовка до контролю розпочинається заздалегідь. Керівник контролюючого органу ухвалює відповідне рішення, в якому зазначається, кому доручається проведення контролю, вказується найменування підконтрольного об'єкта, характер контролю, дата його початку й закінчення, виписується направлення на проведення контролю. Позапланові перевірки та ревізії проводяться на підставі рішення органу фінансового контролю або суду [39, с. 171–172].

У подальшому вивчаються документи, що стосуються об'єкта контролю, розробляється програма. Підготовчий етап закінчується виїздом контролера або контрольної групи на об'єкт для виконання завдань, передбачених програмою. Направлення на перевірку є відповідним документом для допуску контролюючої особи для проведення контролю.

Для недопущення несанкціонованих перевірок передбачено ведення журналу реєстрації перевірок, в якому суб'єкт підприємницької діяльності може зобов'язати контролюючих суб'єктів зробити відповідний запис.

Перевірка питань, передбачених програмою, є наступним етапом фінансового контролю органів спеціальної компетенції. На ньому відбувається зіставлення результатів фактичного виконання з наміченими цілями та з дотриманням чинного законодавства. Під час встановлення дійсного стану справ об'єкта використовуються різні форми й методи контролю. Тільки усестороннє й глибоке вивчення питань, що підлягають контролю, дасть змогу зробити правильну оцінку діяльності підконтрольного об'єкта й уникнути помилок.

Найпоширеніший метод, що використовують контролюючі суб'єкти, є перевірка – метод фінансового контролю, пов'язаний обстеженням і вивченням окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, спосіб документального виявлення незаконного та нецільового використання коштів, зокрема бюджетних, матеріальних цінностей, упередження фінансових зловживань, інших порушень законодавства.

У межах визначеної компетенції цей метод фінансового контролю може мати різну назву, наприклад податкова перевірка, яку здійснюють органи державної податкової служби, інспекційна перевірка – Національний банк України, аудиторська перевірка – аудитори.

Уваги заслуговує такий метод, як ревізія, – метод фінансового контролю, пов'язаний із повним, комплексним, системним та об'єктивним обстеженням фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, вивченням первинних фінансових документів щодо правильності відображення в них усіх фінансово-економічних операцій з метою встановлення відповідності ухвалених управлінських рішень і здійснених фінансових операцій вимогам законодавства. Цей метод використовує в своїй контрольній діяльності державна аудиторська служба. Але потрібно звернути увагу, що в законодавстві зазначено, що для окремих суб'єктів господарювання обов'язковим є створення ревізійної комісії під час здійснення фінансового контролю органами фінансового контролю, які можуть поставити вимогу проведення ревізії або інвентаризації.

Активного впровадження набуває метод фінансового аудиту – метод фінансового контролю, що полягає в перевірці та аналізі з оцінки правильності ведення, повноти обліку й достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо законного, ефективного та цільового використання бюджетних коштів, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та сприяння дотриманню законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

Фінансовий аудит входить до методів фінансового контролю державної аудиторської служби та Рахункової палати. Але він активно використовується в процесі здійснення контролю й підрозділами внутрішнього аудиту та недержавними аудиторами.

На відміну від інших методів фінансового контролю до основних завдань фінансового аудиту належить розробка пропозицій і рекомендацій щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» [35] Рахункова палата проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проєкту Закону України «Про Державний бюджет України» (включно із матеріалами, що додаються до цього проєкту закону) та готує відповідні висновки. Цей контроль здійснюється на основі методу фінансово-правової експертизи – метод фінансового контролю, пов'язаний із дослідженням і оцінкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, фінансово-економічних результатів діяльності підконтрольного об'єкта з метою підготовки обґрунтованих висновків і пропозицій для ухвалення рішень щодо об'єкта експертного дослідження.

Відповідно до пункту 2 статті 27 Бюджетного кодексу України [1] кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, упродовж п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Під час виконання публічного контролю органи фінансового контролю використовують й інші методи фінансового контролю: аналіз, обстеження, спостереження тощо.

Реалізація органами фінансового контролю повноважень у рамках здійснення фінансового контролю наділяє їх правами отримувати у суб'єктів господарювання, що перевіряються, відповідну документацію; безперешкодного доступу й обстеження приміщень для з'ясування питань, пов'язаних з перевіркою чи ревізією; вимагати від керівників підконтрольних суб'єктів проведення інвентаризації та ін.

З метою негайного реагування на виявлені порушення та встановлення істини в частині зберігання матеріальних цінностей мають право опечатувати каси, касові приміщення, склади, комори, архіви на термін не більше ніж 24 години з моменту такого опечатування, а в разі виявлення підробок чи інших зловживань – вилучати копії відповідних документів на строк до закінчення контролю. Звертатися до суду із заявою про вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських і бухгалтерських документів.

Весь арсенал методів фінансового контролю наданий органам для встановлення реального стану фінансової діяльності та її забезпечення, що дасть змогу реалізовувати функції держави та забезпечувати суспільні інтереси. Вони є механізмом документального й фактичного дослідження об'єктів фінансового контролю.

Основним завданням публічного фінансового контролю в разі встановлення невідповідності реального стану відповідним показникам і нормативам є своєчасне вжиття відповідних заходів. Контроль має стати не лише мірою примусу, але й засобом надання практичної допомоги щодо покращення показників фінансової діяльності.

Висновки. За результатами дослідження публічного фінансового контролю можна визначити, що належна його організація сприяє підвищенню ефективності управління фінансовою діяльністю держави.

Законодавче закріплення основних понять і положень щодо його здійснення забезпечить чіткість під час реалізації органами державної влади повноважень.

Кожен вид фінансового контролю має свої особливості та сферу застосування. Їхня різниця зумовлена обсягом владних повноважень відповідних суб'єктів, правовою регламентацією тощо. Не менш важливим є контроль, що здійснюється недержавними суб'єктами. Це сприяє впорядкуванню ведення фінансово-господарської діяльності та, як результат, зменшенню порушень фінансової дисципліни.

Саме встановлення періодичності перевірки об'єктів контролю має важливе значення як для правильної організації контрольної роботи, так і для своєчасного виявлення порушень та їхнього усунення, що стане результатом належного здійснення публічної фінансової діяльності.

У період дефіциту бюджету на фінансовий контроль покладаються важливі завдання, які полягають як у проведенні своєчасних та якісних перевірок, так і в проведенні профілактики та попередженні фінансових порушень, а також розробки пропозицій щодо належного нормативно-правового регулювання сфери фінансово-правових відносин.

Публічний фінансовий контроль є основою забезпечення фінансової безпеки та стабільності держави.

Ключові слова: *фінансові правовідносини, публічний фінансовий контроль, фінансова дисципліна, фінансова безпека.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Дата оновлення: 05.03.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025).
2. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. 448 с.
3. Гребень С. Є. Види, форми та методи державного фінансового контролю: сутність та принципові відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 22. С. 103–108.
4. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник у схемах і таблицях / Дікань Л. В., Шевченко І. О., Дейнеко Є. В., Калінкін Д. В. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. 275 с. URL : https://fpk.in.ua/images/biblioteka/4bac_finan/2019-Dikan-L-V-Shevchenko-I-O-Deyneko-YE--Kalinkin-D-V.pdf
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. Дата оновлення: 01.01.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.04.2025).
6. Лімська декларації керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text

7. Мельник О. П., Довга М. О. Проблеми правового регулювання фінансового контролю в Україні та шляхи їх вирішення. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. Том 28, № 29. С. 94. URL : <http://npnuola.onua.edu.ua/index.php/1234/issue/view/23/8>
8. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту : затверджено рішенням Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-5. Дата оновлення: 22.05.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr5-5150-15#Text> (дата звернення: 22.05.2025).
9. Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підручник. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.
10. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права. Чернівці : ЧДУ, 1998. 276 с.
11. Піхоцький В. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. Наук. Львів, 2015. 530 с.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 01.04.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.04.2025).
13. Положення про Державну аудиторську службу України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. Дата оновлення: 07.09.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2025).
14. Положення про Державну казначейську службу : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. Дата оновлення: 01.04.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2025).
15. Положення про Державну податкову службу : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. Дата оновлення: 22.10.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.05.2025).
16. Положення про Міністерство фінансів України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. Дата оновлення: 13.05.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.05.2025).

17. Порядок ведення журналу реєстрації перевірок : затверджено наказом Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 № 18. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0619-98#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

18. Порядок координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 805. Дата оновлення: 16.06.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

19. Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. Дата оновлення: 20.05.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.05.2025).

20. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21. Дата оновлення: 29.01.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.04.2025).

21. Порядок призупинення бюджетних асигнувань : затверджено наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319. Дата оновлення: 26.07.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0467-02#Text> (дата звернення: 22.05.2025).

22. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 57. Дата оновлення: 12.10.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.05.2025).

23. Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550. Дата оновлення: 11.12.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

24. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. Дата оновлення: 20.06.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

25. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. Дата оновлення: 03.09.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

26. Про громадський контроль : проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=246> (дата звернення: 15.04.2025).

27. Про державний фінансовий контроль : проект Закону України від 08.02.2008 № 2020. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JF1K400A?an=3> (дата звернення: 15.03.2025).

28. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Дата оновлення: 08.10.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 10.05.2025).

29. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Дата оновлення: 25.03.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.05.2025).

30. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення: 24.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

31. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Дата оновлення: 19.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

32. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 05.03.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.05.2025).

33. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Дата оновлення: 08.03.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.05.2025).

34. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. Дата оновлення: 01.04.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

35. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

36. Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Дата оновлення: 19.12.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

37. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія. Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. 408 с.

38. Стандарти внутрішнього аудиту : затверджено наказом Міністерства фінансів України від 14.08.2019 № 344. Дата оновлення: 01.01.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> (дата звернення: 22.05.2025).

39. Фінансове право України (загальна частина) : навчальний посібник / Л. М. Касьяненко, Т. О. Мацелик, Н. Б. Новицька та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. 234 с.

40. Фінансове право : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін. ; Л. К. Воронова (відп. ред.). Х. : Консум, 1998. 496 с.

РОЗДІЛ 10

ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

*(Боднарчук Оксана Іванівна, кандидат юридичних наук, доцент,
Державний податковий університет)*
ORCID 0000-0002-4451-2396

Вступ. Останні події, які відбуваються в нашій країні, негативно впливають на економічний розвиток України. Це призводить до зниження виробництва, знецінювання гривні, а також зменшення доходів від своєї діяльності суб'єктів господарювання, зокрема й фінансової.

Адже фінансова діяльність у широкому розумінні – це будь-яка сфера діяльності, де виникають фінансові відносини (тобто економічні відносини щодо створення, розподілу й використання фінансових ресурсів): взаємодія з партнерами з бізнесу, бюджетами всіх рівнів, власниками капіталу, з іншими суб'єктами ринку тощо. Також фінансова діяльність у вузькому розумінні є діяльністю на фінансовому ринку (фондовому й кредитному).

Положеннями Господарського кодексу України визначено, що фінансова діяльність суб'єктів господарювання охоплює грошове та інше фінансове посередництво, страхування, а також допоміжну діяльність у сфері фінансів і страхування.

Важливою умовою прибуткової діяльності будь-якого підприємства є правильна й раціональна організація його фінансів, тому, щоб успішно функціонувати на ринку, кожне підприємство зобов'язане: формувати, розподіляти й використовувати фонди грошових коштів, обґрунтовано залучати зовнішні джерела фінансування.

Звичайно, наша держава робить усе можливе для укріплення фінансової діяльності суб'єктів господарювання, але вагоме значення відіграє уміння управління суб'єктів господарювання управляти фінансами підприємства, залучати додаткові фінансові ресурси на найвигідніших умовах, інвестувати їх із найбільшим ефектом, проводити прибуткові операції на фінансовому ринку тощо.

Тому фінансова діяльність впливає на платоспроможність суб'єктів господарювання, ефективність ведення господарської діяльності, на фінансовий стан підприємств і на економіку України загалом.

Фінансування суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм. Фінанси суб'єктів господарювання функціонують у сфері суспільного виробництва, тобто в нашому повсякденному житті. Від стану фінансів залежить фінансова стійкість країни та задоволення суспільних потреб. Відповідно, основним суб'єктом господарювання в Україні є підприємство [1, с. 32].

Зі свого боку французький дослідник П. Годме зазначає, що в державі існують дві підсистеми фінансів: публічні (державні) фінанси (державні й місцеві фінанси) та приватні фінанси (фінанси, пов'язані з діяльністю й волевиявленням приватних власників). Предметом фінансового права є публічні фінанси, під якими розуміється суспільне багатство у формі грошей і кредиту, що є в розпорядженні державних органів [1, с. 35].

Так, український учений-економіст О. Василик фінансову систему України розглядає як: 1) державні фінанси; 2) фінанси підприємницьких структур (державної та недержавної форм власності; виробничої та невиробничої сфер); 3) централізовані й децентралізовані фонди фінансових ресурсів; 4) державний кредит; 5) страхові та резервні фонди; 6) фінансовий ринок (ринок грошей, кредитних ресурсів, цінних паперів, фінансових послуг); 7) фінанси домогосподарств як засіб створення й використання фондів фінансових ресурсів для задоволення особистих потреб громадян [1, с. 34].

Фінанси суб'єктів господарювання можна розглядати як сукупність правовідносин, зокрема господарсько-правових, що виникають у сфері організації та здійснення фінансової діяльності певних суб'єктів господарювання [1, с. 37].

Так, відповідно до Господарського кодексу України [2] суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно й несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. Суб'єктами господарювання є:

1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані, відповідно до закону, як підприємці.

Варто зазначити, що деякі науковці вважають, що в господарсько-правовій літературі немає єдиного визначення поняття організаційно-правової форми суб'єкта господарювання. Тривалий час однією з основних ознак суб'єкта господарювання вважалася передбачена законодавством організаційна єдність, яка забезпечується її структуруванням, тобто поділом на окремі структурні частини, кожна з яких має свою ділянку діяльності, виконує свою роль у досягненні цілей і завдань організації суб'єкта, інакше кажучи, його внутрішню системну «побудову» з погляду виробничого процесу. За одним із визначень під організаційно-правовою формою, передбаченою законодавством, розуміють здійснення господарської діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової самостійності за зобов'язаннями засновників (учасників), порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаного прибутку, можливі джерела фінансування та ін. Отже, найбільш доречним для цілей цього дослідження є визначення поняття організаційно-правової форми через її істотні ознаки. Такими істотними ознаками потрібно вважати сукупність зазначених у законі елементів, які характеризують насамперед: 1) форму власності, на основі якої створено господарську організацію, та правовий режим майна; 2) порядок створення й порядок формування її майнової основи (зокрема, статутного капіталу); 3) порядок відносин між засновниками й учасниками, принципи відповідальності щодо боргів організації; 4) порядок та особливості управління організацією; 5) порядок припинення [3, с. 35].

Відповідно, можна класифікувати види організаційно-правових форм суб'єктів господарювання:

- 1) за господарською діяльністю (некомерційна та підприємницька);
- 2) за об'єктом (підприємства, господарські товариства, об'єднання підприємств (юридичних осіб), кооперативи, організації (установи, заклади), відокремлені підрозділи без статусу юридичної особи, непідприємницькі підприємства, інші організаційно-правові форми (товарна біржа, фондова біржа, підприємець-фізична особа та ін.).

Фінансування господарської діяльності за змістом розуміють насамперед як придбання капіталу з різних джерел. Це придбання капіталу відбивається в пасивній стороні балансу й показує, які частини капіталу надають підприємству підприємці або інші пайовики (наприклад, акціонери) як статутний (власний) капітал і які частини надають банки та інші кредитори (наприклад, постачальники) як капітал кредиторів (позиковий) [4, с. 44].

З огляду на специфіку фінансової діяльності як різновиду господарської діяльності, що здійснюється відповідними суб'єктами на професійній основі, фінанси суб'єктів господарювання не можна ототожнювати лише з коштами, що є значно вужчим поняттям. Більшість науковців висловлюють думку, що фінанси безпосередньо пов'язані з грошовими відносинами, становлять їх невід'ємну складову частину, однак не збігаються з останніми. Фінанси є лише тією частиною грошових відносин, яка існує в процесі утворення, розподілу й використання грошових доходів, накопичень і відповідних цільових фондів грошових коштів [1, с. 36].

Зокрема, характеризуючи фінанси суб'єктів господарювання, потрібно враховувати такі ключові елементи, як фінансова діяльність у сфері господарювання й господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення такої діяльності.

Найповніше сутність фінансів суб'єктів підприємництва проявляється в їхніх функціях. Таких функцій варто виділяти три, а саме:

1. Формування фінансових ресурсів у процесі фінансово-господарської діяльності, тобто здійснення підприємством розподілу доходів від звичайної та надзвичайної діяльності з метою формування грошових резервів і фондів цільового призначення.

2. Розподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення поточної (операційної) та інвестиційної діяльності; виконання зобов'язань перед бюджетами всіх рівнів, фінансовими установами та іншими інститутами, що впорядковують і обслуговують економічну діяльність у сфері суспільного виробництва.

3. Контроль за дотриманням вартісних пропорцій, формуванням і використанням фінансових ресурсів у відтворювальному процесі, що перебуває в тісному зв'язку та взаємообумовленості з розподільчою функцією [1, с. 37].

Тому фінанси суб'єктів господарювання спрямовані не тільки на задоволення власних (приватних) інтересів, зокрема на отримання прибутку від здійснення фінансової діяльності у сфері господарювання, а й на задоволення публічних інтересів (певних суспільних потреб у фінансових послугах).

Як зазначає Г. Філіна, фінансування за цілями є залученням фінансових засобів будь-якого виду за двома напрямками:

- для здійснення виробництва й реалізації продукції підприємства під час звичайної господарської діяльності;

- для здійснення певних надзвичайних фінансово-технічних процесів, пов'язаних зі зміною загального розміру й структури капіталу підприємства (наприклад, заснування підприємства або збільшення капіталу, злиття підприємств, конверсія, санація та ліквідація) [4, с. 45].

Адже фінансування має ключове значення в господарській діяльності.

Тому кожна організаційно-правова форма підприємництва має певні законодавчі особливості у сфері формування статутного капіталу; поточного фінансування й створення окремих грошових фондів; оподаткування; формах і методах фінансового контролю. Специфіка організаційно-правової форми виявляється, починаючи від джерел формування статутного фонду до припинення діяльності підприємства або його перетворення, тобто в умовах передання права власності та правонаступництва [4, с. 37].

Відповідно, для систематизації окремих форм фінансування використовують такі критерії:

- походження капіталу (зовнішнє або внутрішнє фінансування);
- правове положення інвестора (самофінансування або фінансування за рахунок залучення коштів ззовні);
- вплив на сфери капіталу та майна;
- тривалість надання капіталу (безстрокове, довгострокове, середньострокове, короткострокове);
- цілі фінансування (збільшення капіталу, злиття, перетворення, санація) [4, с. 49].

Досліджуючи структуру джерел фінансування господарської діяльності суб'єктів підприємництва, можна виокремити певні особливості, зокрема: обсяги власних фінансових ресурсів у цих підприємствах зазвичай є обмеженими з огляду на переважно приватну

одноосібну форму власності, одним із найпоширеніших у вітчизняній економіці джерел зовнішнього фінансування є банківське кредитування [5, с. 74].

Так, зовнішнє фінансування означає, що капітал надходить на підприємство не з процесу обороту на підприємстві, а ззовні у формі кредитів (позиковий капітал) чи капіталовкладень зовнішніх інвесторів внесками у власний капітал. Внутрішнє фінансування означає, що фінансові засоби надходять із процесу обороту у формі повернення вже інвестованих засобів або прибутку з обороту, тобто з власних засобів підприємства [4, с. 50].

Тому за правовим положенням інвестора розрізняють фінансування за рахунок власних коштів (залучення власного капіталу) й фінансування за рахунок позикових засобів (залучення капіталу кредиторів). До фінансування за рахунок власних коштів належать фінансування за рахунок внесків та акцій і самофінансування, до фінансування за рахунок позикових засобів – кредитування й фінансування з довгострокових цільових фондів підприємства [4, с. 50].

Адже господарська діяльність суб'єктів господарювання починається з утворення статутного фонду, який є базою фінансів підприємств.

Крім того, статутний фонд підприємства є складовою власного капіталу, який має ще додатковий капітал (додатковий вкладений капітал та інший додатковий капітал) і резервний капітал.

З правового погляду статутним фондом підприємства є виділені підприємству або залучені іншим законним способом фінансові ресурси, що закріплені за підприємством на правах власності або повного господарського ведення. Фінансово-господарська діяльність будь-якого суб'єкта господарювання починається з утворення статутного фонду, який є основою його фінансів і базою для подальшого нарощування власних ресурсів підприємства [4, с. 60].

Відповідно до законодавства України встановлюється мінімальний розмір статутного фонду та вимоги до його фактичної оплати:

– для АТ – це 200 розмірів мінімальних заробітних плат, встановлених на момент реєстрації АТ. Засновники АТ здійснюють внески в статутний фонд згідно зі статутом, усі інші акціонери – за договором купівлі акцій;

– для ТОВ – це 100 мінімальних заробітних плат з умовою оплати 30 % внесків до моменту реєстрації засновницького договору й повної оплати не пізніше ніж за рік після реєстрації;

– для приватних підприємств розмір статутного фонду не встановлюється, як і вимоги до його повної оплати.

Майном засновників підприємства, що вноситься в статутний фонд, можуть бути: грошові кошти засновників; машини, устаткування, матеріали, земельні ділянки (за наявності ринку землі); права на інтелектуальну власність (відкриття, патенти, ліцензії, наукові звіти; цінні папери).

Таблиця – Формування статутного капіталу
на підприємствах основних організаційно-правових форм

Організаційно-правові форми підприємств	Назва статутного капіталу	Порядок формування капіталу
Публічні та приватні АТ, ТОВ, ТДВ	Статутний	Сума часток засновників, визначених засновницькими документами
Повні товариства, командитні товариства	Статутний	Сукупність внесків учасників
Державні комерційні підприємства	Статутний	Сукупність виділених підприємству державним органом основних та оборотних засобів
Підприємства, засновані на власності об'єднання громадян	Пайовий	Сукупність пайових внесків членів для спільного здійснення підприємницької діяльності

Так, статутний фонд державних підприємств формується коштами бюджетів відповідних рівнів. Переважна більшість державних підприємств створюється не виключно бюджетним фінансуванням, а за частковою участю держави в капіталі підприємств. Статутний фонд колективних підприємств (товариств) утворюється як під час приватизації або оренди підприємства, так і об'єднання коштів власників у процесі створення нового підприємства. Статутний фонд приватного підприємства формується коштами його власника згідно з потребами підприємницької діяльності [6, с. 63–64].

Отже, із вищезазначеного можна зробити висновок, що фінансування має ключове значення в господарській діяльності, адже кожна організаційно-правова форма підприємництва має певні законодавчі особливості в цій сфері.

Фінансове інвестування підприємств. Залучення фінансових інвестицій на підприємство є надзвичайно важливим для нього, особливо в умовах нестабільної економіки. Можливість залучення інвестицій залежить від розуміння та врахування інтересів партнерів, від можливості бачити об'єкт інвестування з позиції інвестора й оцінити його інвестиційну привабливість [7, с. 232].

Відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний та екологічний ефект [8].

До речі, отримані інвестиції можуть дати значні можливості для розвитку підприємства.

Адже саме інвестиції є основою економічного зростання, яке забезпечує підвищення темпів приросту обсягів виробництва.

Так, інвестиційна діяльність підприємства – це цілеспрямований процес формування відповідних інвестиційних ресурсів, збалансований, згідно з обраними параметрами інвестиційної програми (інвестиційного портфеля), на основі вибору ефективних об'єктів (інструментів) інвестування та забезпечення їхньої реалізації. Інвестиційна діяльність підприємства характеризується такими основними особливостями:

1. Забезпечує зростання операційної діяльності підприємства й підпорядкована щодо неї.
2. Менше залежить від галузевих особливостей підприємства, ніж його операційна діяльність.
3. Нерівномірна за обсягами в окремих періодах.
4. Інвестиційний прибуток (інший ефект від інвестицій) формується зі значним «лагом».
5. Формує особливий самостійний вид грошових потоків підприємства.
6. Формує специфічні види ризиків – «інвестиційні ризики».
7. Показник чистих інвестицій характеризує темпи економічного розвитку підприємства [9].

Тому суб'єкти господарювання все частіше використовують у своїй практиці не лише традиційні механізми залучення фінансування (банківське кредитування), але й нові інноваційні (краудфандинг, венчурне фінансування, мезонінне фінансування тощо).

Адже успіх будь-якого суб'єкта господарювання, незалежно від форми власності та виду діяльності, багато в чому залежить від правильного вибору джерел формування, напрямів розподілу й використання капіталу, що перебуває в розпорядженні підприємства. Фінансову основу підприємства становить власний капітал, проте ефективна фінансова діяльність підприємства неможлива без постійного залучення позикових коштів [10].

Відтак фінансові ресурси інноваційних підприємств являють собою ту частину інвестицій, яку спрямовують на розробку та впровадження як технологічно нових, так і значно вдосконалених продуктів і процесів, організаційних і управлінських методів тощо. Їхній економічний зміст виявляється в стимулюванні інноваційної активності та прирості кінцевих результатів інноваційної діяльності – інновацій [11].

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» [12], який визначає такі джерела фінансування інноваційної діяльності, як кошти державного та місцевих бюджетів України, власні кошти спеціалізованих державних і комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ, власні чи позичені кошти суб'єктів інноваційної діяльності, кошти (інвестиції) будь-яких фізичних і юридичних осіб, а також інші джерела не заборонені законодавством України.

Найпривабливішим методом фінансування інвестиційних проєктів є самофінансування, яке здійснюється виключно за рахунок власних внутрішніх коштів підприємства, до яких відносять: чистий прибуток; амортизаційні відрахування; страхові суми відшкодування збитків; іммобілізовані надлишки основних та оборотних коштів, нематеріальних активів тощо. Такий метод фінансування охоплює можливість підприємства не тільки відшкодовувати затрати, а й здійснювати за рахунок отриманого прибутку матеріальне стимулювання працівників, вирішувати питання соціального розвитку та виконувати розширене відтворення й розвиток підприємства. Основною метою формування інвестиційних ресурсів підприємства є задоволення потреб у придбанні відповідних інвестиційних активів та оптимізація їхньої структури з позицій забезпечення ефективних результатів інвестиційної діяльності. Проблема формування джерел інвестиційної діяльності в Україні посилюється дефіцитом інвестиційних ресурсів для структурної перебудови економіки. Це зі свого боку можна пояснити високим рівнем інвестиційних ризиків, на які не погоджуються ні вітчизняні, ні іноземні інвестори [13].

На думку Л. Свистуна, складовими фінансового забезпечення малих підприємств є власні (внутрішні) й позикові (зовнішні) джерела фінансування. Для будь-якого підприємства принципове значення має віддача у формі прибутку від використання як власних, так і позикових коштів. Підприємство, що використовує позиковий капітал, має більш високий фінансовий потенціал для власного розвитку (за рахунок формування додаткового обсягу активів) і можливості приросту фінансової рентабельності діяльності, однак більшою мірою генерує фінансовий ризик і загрозу банкрутства [14].

Розглянемо детальніше засоби фінансування суб'єкта господарювання, серед яких є традиційні та інноваційні. Традиційні – це державне фінансування й банківське кредитування, а інноваційні – модель 3F, венчурний капітал, краудфандинг, мезонінне фінансування.

Так, найбільш традиційним джерелом поповнення фінансових ресурсів малих підприємств є банківське кредитування. Для формування, розвитку й розширення власної справи комерційні банки пропонують підприємствам численні кредитні програми, а саме: інвестиційне кредитування, багаторазові кредити на будь-які потреби за одним об'єктом застави, кредит на придбання основних засобів і нематеріальних активів, кредит на придбання обладнання й автотранспорту, кредит на поповнення обігових коштів і поточні потреби, програма експрес-кредитування тощо. Для задоволення потреби в оборотному капіталі також надається така послуга, як факторинг [14].

На думку науковців, здебільшого банківське кредитування носить консервативний характер та є доцільним для фази зростання й розширення підприємства. Для нових компаній, як-от стартапи, на початковому етапі банківський кредит є дорогим і складним з погляду пошуку кредитора [6].

Зокрема, найпоширенішим видом інвестиційного кредиту є банківський інвестиційний кредит. Основні критерії, яким позичальник повинен відповідати для отримання інвестиційного кредиту: стабільний фінансовий стан; професіоналізм позичальника (досвід залучення схожого виду фінансування в минулому, кваліфікація персоналу); участь власними коштами (зазвичай не менше ніж 25 %); позитивна кредитна історія (сумлінне виконання зобов'язань перед кредиторами); платоспроможність (будується прогноз грошових потоків за проектом, а також оптимальний графік погашення кредиту) [14].

Не менш цікавим є державне фінансування (гранти), завдяки чому скористалися суб'єкти господарювання малого й середнього підприємництва. А саме: гранти на фінансування проєктів у відповідній сфері діяльності; гранти на цільову підтримку на організацію, що здійснює проєкт; гранти на капітальні інвестиції; гранти на часткове чи додаткове фінансування або гранти на «запуск» чи реалізацію невеликого проєкту [14].

Також існує механізми державної підтримки суб'єктів господарювання, який закладено в таких законодавчих документах, як закони України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [15], «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [16].

Відповідно до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [15] основними видами фінансової державної підтримки є: 1) часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, що надаються на реалізацію проєктів суб'єктів малого й середнього підприємництва; 2) часткова компенсація лізингових, факторингових платежів і платежів за користування гарантіями; 3) надання гарантії та поруки за кредитами суб'єктів малого й середнього підприємництва; 4) надання кредитів, зокрема мікрокредитів, для започаткування й ведення власної справи; 5) надання позик на придбання та впровадження нових технологій; 6) компенсація видатків на розвиток кооперації між суб'єктами малого й середнього підприємництва та великими підприємствами; 7) фінансова підтримка впровадження енергозберігаючих і екологічно чистих технологій; 8) інші види не забороненої законодавством фінансової державної підтримки.

Також державна допомога суб'єктам господарювання, відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [16], може реалізовуватися в таких формах: 1) надання субсидій і грантів; 2) надання дотацій; 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів; 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання; 5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами; 6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед

фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; 7) надання прямо або опосередковано суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами, нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових; 8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових; 9) збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

Як альтернатива традиційним інструментам залучення капіталу, було проаналізовано альтернативні (інноваційні) джерела фінансування суб'єктів господарювання. Найбільш розповсюджені з них «...модель ЗФ, венчурні фонди (бізнес-ангели, венчурні фонди), краудфандинг, мезонінне фінансування, IPO» [6, с. 60].

Проте ефективним є комплексний (змішаний) підхід до фінансування, щодо якого підприємства мають можливість використовувати декілька видів фінансового забезпечення, зокрема й нетрадиційних, дотримуючись водночас допустимого рівня фінансового ризику й оптимальної вартості використовуваних коштів. Важливим також є правильний вибір форм фінансування за різних цілей підприємства – поточної діяльності чи розвитку. В останньому випадку існують широкі можливості отримання міжнародної фінансово-кредитної допомоги чи грантового безповоротного фінансування. Для реалізації цікавих інноваційних ідей або стартапів усе більше застосовують нетрадиційні форми фінансування [14].

Отже, із вищезазначеного можна зробити висновок, що суб'єкти господарювання мають широкий вибір щодо фінансового інвестування підприємств. Також можуть залучати широкий спектр інструментів фінансування бізнесу, до яких належать як традиційні та загальнорозповсюджені (банківське кредитування, державна підтримка), так і інноваційні (кошти бізнес-ангелів, венчурне фінансування, краудфандинг тощо).

Фінансова діяльність ЗЕД. Відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» зовнішньоекономічною діяльністю є діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, а також діяльність державних замовників з оборонного замовлення у випадках, визначених законами України, побудована на взаємовідносинах між ними, що існує як на території України, так і за її межами [18].

В економічному енциклопедичному словнику за редакцією С. В. Мочерного [19] зовнішньоекономічна діяльність – це сфера економічної діяльності підприємств, фірм, компаній і держави, пов'язаної із зовнішньою торгівлею, іноземними кредитами та інвестиціями, здійсненням спільних з іншими країнами проєктів тощо.

Відповідно, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в Україні [18] є:

- фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність, згідно із законами України, і постійно проживають на території України;

- юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні та які мають постійне місцезнаходження на території України (підприємства, організації та об'єднання всіх видів, охоплюючи акціонерні та інші види господарських товариств, асоціації, спілки, концерни, консорціуми, торговельні дома, посередницькі та консультаційні фірми, кооперативи, кредитно-фінансові установи, міжнародні об'єднання, організації та інші), зокрема юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб'єктів господарської діяльності;

- об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно із законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність;

- філії та представництва юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави;

- спільні підприємства за участю суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України;

- державні замовники у сфері оборони;

- інші суб'єкти господарської діяльності, передбачені законами України.

Адже значний вплив на розвиток економіки України має зовнішньоекономічна діяльність, оскільки дає змогу розширити економічні ринки та зацікавити й залучити додатковий капітал іноземних інвесторів. Завдяки виходу українських підприємств на міжнародний

рівень покращуються показники економічно-фінансового стану країни та окремих суб'єктів господарювання [20].

Тому одним із основних суб'єктів ЗЕД є підприємство. Світова практика показує, що приблизно 85 % зовнішньоекономічних операцій здійснюють підприємства, фірми, організації, а 15 % – міністерства, відомства, союзи підприємців. Згідно із Господарським кодексом України підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб за рахунок систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності [21].

Зовнішньоекономічна діяльність підприємства є складовою загальної діяльності, а отже, взаємопов'язаною зі стратегією його розвитку. Водночас зовнішньоекономічна діяльність має специфіку, яка полягає в тому, що здійснюється на іншому, міжнародному рівні у взаємозв'язку із суб'єктами господарювання інших країн. Зовнішньоекономічна діяльність підприємства базується на можливості отримання економічного ефекту з огляду на переваги міжнародного поділу праці, міжнародних ділових відносин [21].

Відповідно до Господарського кодексу України [2] зовнішньоекономічна діяльність підприємства – це господарська діяльність суб'єктів господарювання, яка в процесі її здійснення потребує перетинання митного кордону України майном та/або робочою силою.

Також О. Шкурupій [22, с. 159] визначає зовнішньоекономічну діяльність підприємства як сферу господарської діяльності, що пов'язана з міжнародною виробничою й науково-технічною кооперацією, експортом та імпортом продукції, виходом підприємства на зовнішній ринок.

М. Дідківський зовнішньоекономічну діяльність підприємства розглядає не тільки як складову господарської діяльності підприємства, але й як важливий чинник економічного зростання, створення передумов більш інтенсивного розвитку інтеграційних процесів на мікрорівні [22, с. 158].

Як зазначає Н. Коломийчук, фінанси зовнішньоекономічної діяльності – економічна категорія, яка використовується для інтеграції у світову економіку. Відомо, що фінансовий механізм, який складається у сфері міжнародних економічних відносин, є засобом реалізації

фінансової політики держави в галузі міжнародного співробітництва, тому фінанси в масштабі зовнішньоекономічної діяльності мають певний вплив на економічні інтереси учасників міждержавних зв'язків і є стимулом розвитку міжнародної економічної інтеграції [22, с. 1130].

Не менш важливим є те, що фінанси зовнішньоекономічної діяльності впливають насамперед на експортно-імпортні операції. З їхньою допомогою стимулюється випуск конкурентоспроможної продукції, що користується попитом на світовому ринку. За допомогою фінансів відбувається формування частки національного доходу, що реалізується в результаті зовнішньоекономічної діяльності [22, с. 1130].

На думку О. Гребельник, фінанси зовнішньоекономічної діяльності мають специфічні риси. Вони втілюються в ресурсах, які формують не тільки в національній, а й в іноземній валюті. Фінанси зовнішньоекономічної діяльності містять у собі загальнодержавні фінанси, фінанси підприємств, організацій незалежно від форм власності та осіб, які здійснюють господарську діяльність без створення юридичної особи (суб'єктів господарювання) [23].

Також об'єктом фінансів зовнішньоекономічної діяльності підприємств є економічні відносини, що виникають у процесі формування та використання прибутку в національній та іноземній валютах. Суб'єктом є зарубіжний партнер в особі іноземної держави, міжнародної організації, юридичної особи тощо [23].

Крім того, фінанси зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів господарювання є елементом фінансів підприємств, які беруть участь в організації та функціонуванні зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів господарювання й охоплюють такі ланки, як: міжнародні розрахунки; фінанси підприємств з іноземними інвестиціями; фінансово-промислові групи. Ефективність забезпечення фінансів зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів господарювання багато в чому залежить від організації міжнародних розрахунків. Міжнародні розрахунки внесені в систему міжнародних валютно-кредитних та фінансових відносин і безпосередньо пов'язані з регулюванням платежів за грошовими вимогами та зобов'язаннями, які виникають у зв'язку з економічними й культурними відносинами між юридичними особами та громадянами різних країн [24, с. 20].

Так, фінанси зовнішньоекономічної діяльності охоплюють такі грошові відносини:

– між суб'єктами господарювання певної країни та суб'єктами господарювання інших країн з приводу купівлі-продажу продукції

(робіт, послуг), надання комерційних кредитів і позик, витребування штрафних санкцій за договорами та ін.;

– між суб'єктами господарювання всередині країни з приводу надання позик в іноземній валюті, перерозподілу валютної виручки, отриманої від експорту, на користь організацій, що беруть участь в експорті продукції тощо;

– між суб'єктами господарювання й державою (в особі бюджетів різних рівнів, централізованих державних валютних фондів) у частині: іноземної валюти – з приводу розподілу валютної виручки, купівлі валюти, сплати митних платежів в іноземній валюті, отримання іноземних кредитів під гарантії уряду та ін.; національної валюти – з приводу сплати податків за результатами зовнішньоекономічних угод тощо;

– між організаціями та іншими ланками фінансової системи: банками – з приводу отримання кредитів в іноземній валюті, а також у національній валюті для здійснення зовнішньоекономічних операцій під заставу валютних цінностей, кредитів у національній валюті з подальшою конвертацією, виплати відсотків за цими кредитами та їх погашення; страховими організаціями – з приводу страхування ризиків у зовнішньоекономічних угодах;

– всередині окремих специфічних суб'єктів ЗЕД і відносини цих суб'єктів з іншими, зокрема між партнерами спільного підприємства, що пов'язані з формуванням статутного фонду, розподілом доходів, виплатою дивідендів та ін.;

– між державами – з приводу отримання і погашення міждержавних кредитів;

– між державою і міжнародними фінансово-кредитними організаціями (надання кредитів та їх погашення) [24, с. 24].

Так, вступ України до СОТ та подальша інтеграція в європейський економічний простір сприяють підвищенню інтенсивності розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і приводять до збільшення кількості й обсягу експортних та імпорتنих торговельних операцій, а отже, зумовлюють потребу в банківському фінансуванні зовнішньоекономічної діяльності клієнтів. В умовах ринкової економіки існує можливість залучення коштів для фінансування зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання із зовнішніх джерел [25, с. 886].

Адже кредитування імпорту сьогодні є досить звичним засобом реалізації продуктів на світовому ринку. Водночас експортні кредити стають усе більш дієвим засобом боротьби за ринки збуту, ніж ціна, терміни поставок, якість товару. Система зовнішньоекономічних взаємовідносин суб'єктів господарювання має можливість застосовувати різноманітні форми й методи міжнародного кредитування. Комерційний кредит значно поступається за обсягами та гнучкістю фінансовому кредиту. Банківський кредит як форма прямого фінансування імпорту або експорту пов'язаний з рядом ризиків [26, с. 886].

Відповідно, банківський кредит є будь-яким зобов'язанням банку надати певну суму грошей, будь-якою гарантією, будь-яким зобов'язанням придбати право вимоги боргу, будь-яким продовженням строку погашення боргу, що надане в обмін на зобов'язання боржника щодо повернення заборгованої суми, сплату відсотків та інших зборів з такої суми. Специфіка банківського кредитування зовнішньоекономічної діяльності насамперед простежується в тому, що кредит надається зазвичай у валюті або для придбання валюти; кредитувати можуть уповноважені банки, які мають валютну ліцензію НБУ; кредитування безпосередньо пов'язане з платіжними операціями; банк повинен мати кореспондентські відносини з іноземними банками, бути членом SWIFT, інших недержавних платіжних систем; кредитування вимагає професійних знань і високої кваліфікації працівників [26, с. 887].

Тому кредитування зовнішньоекономічної діяльності підприємства в умовах інтернаціоналізації національних економік здійснюється фінансовими кредитами, наданими банківським сектором національного й світового фінансового ринків, і облігаційними позиками на внутрішньому та світовому ринках цінних паперів [4].

Адже найпоширенішими формами банківського кредитування ЗЕД є факторинг та форфейтинг.

Так, факторинг – ризикований, але високоприбутковий бізнес, ефективне знаряддя фінансового маркетингу, одна із форм інтегрування банківських операцій, що найбільше пристосована до сучасних процесів розвитку економіки. Мета факторингу – це усунення ризику, що є невід'ємною частиною будь-якої кредитної операції. Джерелами формування коштів для факторингу є власні кошти банку (прибуток, фонди), залучені та позичкові кошти. У світовій практиці вартість факторингових послуг складається з двох елементів, а саме плати за

обслуговування (комісії) та плати за надані в кредит кошти. Тому факторинг – це особливо вигідна для підприємств малого та середнього бізнесу форма фінансування, що дає змогу експортерам сконцентруватися на виробничих проблемах [26, с. 889].

Не менш цікавим є форфейтинг, тобто одна із форм короткострокового та середньострокового кредитування зовнішньоторговельних угод у формі придбання банком платіжних зобов'язань, поданих у формі векселів, без права зворотної вимоги до продавця. На відміну від факторингу форфейтинг вилучає регрес (регрес – зворотна вимога відшкодування сплаченої суми) до експортера. Основними учасниками такої угоди є продавець (експортер, який приймає векселі в оплату вартості поставлених товарів і звільняється від усіх ризиків, пов'язаних з отриманням платежу за векселями), покупець (імпортер), форфейтер (покупець векселя чи той, хто здійснює плату за векселем під час кредитування у формі форфейтинга) і гарант [27].

Предметом угоди форфейтування є дебіторська заборгованість покупців товарів зазвичай у формі переказних чи простих векселів.

Також для зниження ризиків застосовується акредитив. Найчастіше суб'єкти ЗЕД використовують таку форму кредитування, як акредитив, коли:

- ділові партнери встановили нові, неперевірені ділові відносини;
- продавець невпевнений у платоспроможності покупця, а покупець – у спроможності продавця поставити товар / виконати роботи / надати послуги;
- предметом контракту є великі проєкти або товари, виготовлені за спеціальним замовленням [26, с. 891].

Лізинг також є альтернативною формою кредитування ЗЕД. Лізинг – це комплекс майнових та економічних відносин, що виникають у зв'язку із придбанням у власність майна й наступного передання його в тимчасове користування та володіння за певну плату. За економічною природою лізинг схожий з кредитними відносинами та інвестиціями. За лізинг власник майна передає його на певний строк у тимчасове користування і в обумовлений строк повертає його назад, а за послугу отримує комісійні. Тільки учасники оперують не грошовими коштами, а майном (основним капіталом), тому лізинг класифікують як товарний кредит в основні фонди, а за формою він схожий на інвестиційне фінансування [26, с. 892].

Так, активізації діяльності банків у сфері фінансування зовнішньоекономічної діяльності, розширенню спектра послуг і збільшенню обсягів операцій сприятимуть стабілізація в кредитно-фінансовій сфері країни, зниження рівня кредитних ставок, зміцнення іміджу українських банків на міжнародному ринку, вдосконалення механізму фінансування, надання кредитів і гарантій [26, с. 892].

Отже, із вищезазначеного можна зробити висновок, що фінансування зовнішньоекономічної діяльності залежить від багатьох чинників. Суб'єкти ЗЕД використовують кожен із форм фінансування, враховуючи свої потреби, рівень бізнесу, особливості виробництва. Також кожна із форм фінансування ЗЕД має свої особливості, переваги та недоліки.

Висновки. За результатами дослідження з'ясовано, що фінансова діяльність суб'єктів господарювання має ключове значення в господарській діяльності та в економіці країни. Для її здійснення суб'єкти господарювання можуть залучати широкий спектр інструментів фінансування бізнесу, до яких належать як традиційні та загальнорозповсюджені, так і інноваційні. Також вплив на розвиток економіки України має зовнішньоекономічна діяльність, оскільки дає змогу розширити економічні ринки, зацікавити й залучити додатковий капітал іноземних інвесторів. Завдяки виходу українських підприємств на міжнародний рівень покращуються показники економічно-фінансового стану країни й окремих суб'єктів господарювання.

Ключові слова: фінансові правовідносини, фінанси, фінансова діяльність суб'єктів господарювання, зовнішньоекономічна діяльність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімова Л., Акімов О. Фінанси як суб'єкт господарювання. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47), ч. 2. С. 32–40.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/term/436-15> (дата звернення: 23.03.2025).
3. Беяневич О. А. Про множинність організаційно-правових форм суб'єктів господарювання як одну з умов повоєнного відновлення. 2023. грудня. URL : <https://coordynata.com.ua/pro-mnozinnist-organizacijno-pravovih-form-subektiv-gospodaruvanna-ak-odnu-z-umov-povoennogo-vidnovlenna> (дата звернення: 23.03.2025).

4. Філіна Г. І. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. 424 с.

5. Носань Н. С., Мартінович В. Г. Альтернативні форми фінансування суб'єктів малого підприємництва: перспективи використання в Україні. *Економіка та суспільство*. 2020. Випуск 21. С. 71–78.

6. Захаркін О. О., Захаркіна Л. С. Аналіз традиційних та інноваційних інструментів фінансування суб'єктів господарювання. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. 2020. № 2. С. 55–64.

7. Мелень О. В., Кириєнко О. М. Фінансова стійкість підприємства як показник його інвестиційної привабливості. *Економіка і суспільство*. 2016. Випуск 5. С. 231–235.

8. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text> (дата звернення: 23.03.2025).

9. Артеменко Н. О. Інвестування та фінансове забезпечення. *Економіка інноваційної діяльності підприємств*. URL : https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/8225/1/NRMSE2017_V3_P478-479.pdf (дата звернення: 23.03.2025).

10. Самойлова Т. А. Джерела формування фінансового капіталу підприємства / Облік і фінанси АПК : освітній портал. URL : <https://magazine.faaf.org.ua/dzherela-formuvannya-finansovogo-kapitalu-pidpriemstva.html> (дата звернення: 23.03.2025).

11. Зозуляк М. М. Проблеми фінансового забезпечення інноваційних процесів. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 42. С. 1–7. URL : <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1683/1619> (дата звернення: 23.03.2025).

12. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text> (дата звернення: 23.03.2025).

13. Черненко Л. В. Інвестиційна діяльність підприємства та джерела її фінансування. URL : <https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/3.2/174.pdf> (дата звернення: 23.03.2025).

14. Свистун Л. А. Підходи до фінансового забезпечення діяльності малих підприємств. *Ефективна економіка*. 2019. № 6. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/6_2019/52.pdf (дата звернення: 23.03.2025).

15. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 № 4618-V. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text> (дата звернення: 23.03.2025).

16. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text> (дата звернення: 23.03.2025).

17. Корнєєва Ю. В. Адаптація мезонінного фінансування до потреб державних підприємств. *Бізнес Інформ*. 2018. № 4. С. 337–343.

18. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text> (дата звернення: 23.03.2025).

19. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / під ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2005. Т. 1. 616 с.

20. Басанець І. В. Теоретична сутність аудиту зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. 2021. № 3. С. 248–253.

21. Тюріна Н., Карвацька Н. Зовнішньоекономічна діяльність: сутнісні характеристики та система менеджменту. *DEVELOPMENT SERVICE INDUSTRY MANAGEMENT* : Scientific journal. URL : [file:///C:/Users/User/Downloads/DSIM-2023-N4+\(4\)+156-165.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/DSIM-2023-N4+(4)+156-165.pdf) (дата звернення: 23.03.2025).

22. Коломийчук Н. М. Роль фінансів зовнішньоекономічної діяльності в економіці країни. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 1129–1132.

23. Гребельник О. П. Основи зовнішньоекономічної діяльності. Київ, 2008. 432 с.

24. Хомутенко В. П., Немченко В. В., Луценко І. С. Фінанси зовнішньоекономічної діяльності : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 474 с.

25. Фінанси зовнішньоекономічної діяльності : навчальний посібник / Н. С. Ситник, А. В. Стасишин, В. Я. Дубик та ін. ; за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів : Видавництво «Апріорі», 2019. 460 с.

26. Яценко М. С., Максименко Ю. С. Альтернативні форми фінансування зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Випуск 22. С. 886–893.

27. Factors Chain International. URL : <http://www.fci.nl> (дата звернення: 23.03.2025).

Наукове видання

Аністратенко Юлія Ігорівна, Боднарчук Оксана Іванівна,
Гарбінська-Руденко Альона Валеріївна, Глух Марина Василівна,
Касьяненко Любов Михайлівна, Коломієць Павло Віталійович,
Мельник Олена Петрівна, Стріяшко Галина Миколаївна,
Чайка Вікторія Вікторівна, Черняєва Олена Вікторівна

**Публічна фінансова діяльність:
теоретико-правові проблеми розвитку і трансформації**

Монографія

Відповідальний за випуск *Н. Б. Добрянська*

Редактори *М. П. Клименко,
М. М. Грабарчук*

Форматування та
комп'ютерна верстка *Д. П. Завальницька*

Здано до друку 25.11.2025. Формат 29,7 × 41,99
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman»
Ум. друк. арк. 7.3
Наклад 300 прим. Замовлення № 1150

Підготовлено до друку науково-організаційним відділом
Державного податкового університету
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область,
Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7669 від 20.09.2022*