ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
Заснована 2015 року і є продовженням започаткованої 2001 року серії
«Митна справа в Україні»

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Монографія

Ірпінь
2021

УДК 351.72:347.73(477)
ББК 67.9(4Укр)302
П 68

Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 15 від 24 грудня 2020 року)

Рецензенти:

Берлач А.І., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри службового права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка;

Оніщик Ю.В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму;

Литвин Н.А., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету ДФС України.

Колектив авторів:

Білоус В.Т., д.ю.н., професор (4.1; 4.2; 4.3, 4.4); Бригінець О.О., д.ю.н., доцент (3.1.1; 3.2.1; 3.2.3; 3.2.4; 4.1; 4.2; 4.3, 4.4; 5.3); Драган О.В., д.ю.н., доцент (4.2); Касьяненко Л.М., д.ю.н., професор (вступ; 1.1; 2.1; 5.3); Аністратенко Ю.І., д.ю.н., доцент (3.1.4); Атаманчук Н.І., к.ю.н., доцент (3.1.3); Гарбінська-Руденко А.В., к.ю.н., доцент (3.2.2); Кайдаш Л.Ю., к.ю.н. (1.1); Кармаліта М.В., д.ю.н., доцент (2.3); Ковтун В.М., к.ю.н. (1.2); Мацелик Т.О., д.ю.н., професор (2.2); Мельник О.П., к.ю.н., доцент (3.2.6); Новицька Н.Б., д.ю.н., професор (2.4); Падалко О.Р. (2.4); Сластьоненко О.О., к.ю.н., доцент (1.4); Стародуб Д.М., к.ю.н., с.д. (3.1.5; 3.1.6; 4.5); Стріяшко Г.М., к.ю.н., доцент (5.2); Субіна Т.В., к.ю.н. (1.3); Тильчик В.В., д.ю.н., доцент (3.2.7); Цимбалюк А.В., к.е.н., доцент (3.1.2); Чайка В.В., д.ю.н., доцент (3.1.7); Шакірова О.В., к.ю.н., доцент (3.2.5); Шолкова Т.Б., к.ю.н., доцент (3.2.1).

П 68 **Правове забезпечення фінансової безпеки України**: монографія / Білоус В.Т., Бригінець О.О., Драган О.В., Касьяненко Л.М. та ін. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. – 428 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні»; т. 164).
ISBN 978-966-337-616-5

У монографії розкриваються сучасний стан та тенденції реформування правового забезпечення фінансової безпеки України. Значна увага присвячена розкриттю проблем вітчизняного правового регулювання фінансової безпеки держави, її структурних елементів у сучасних умовах їх реформування. Проаналізовані наукові дослідження щодо нормативного закріплення категорій та понять. На основі аналізу зарубіжного та вітчизняного законодавства у сфері регулювання фінансової безпеки держави запропоновані концептуальні напрями щодо підвищення рівня її правового регулювання з метою покращення життя українського суспільства.

Буде корисною для законодавців, науковців, практиків, аспірантів, студентів, а також тих, хто цікавиться вирішенням проблем забезпечення фінансової безпеки України.

© Білоус В.Т., Бригінець О.О., Драган О.В.,
Касьяненко Л.М. та ін., 2021
ISBN 978-966-337-616-5
© Університет ДФС України, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП 5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ 7
1.1. Стан розробки тематики у науковій літературі 7
1.2. Теоретичні підходи до визначення правової категорії «фінансова безпека» 18
1.3. Механізм правового забезпечення фінансової безпеки України 25
1.4. Принципи реалізації фінансової безпеки держави 33
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ФАКТОРА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 45
2.1. Роль інституту фінансової безпеки у процесі формування національної безпеки 45
2.2. Система суб'єктів та їх повноваження у сфері забезпечення фінансової безпеки держави 58
2.3. Правові форми узгодження приватного і публічного інтересу у процесі забезпечення фінансової безпеки держави 75
2.4. Роль інформаційної безпеки у забезпеченні фінансової безпеки держави 98
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ 110
3.1. Податкова безпека 110
3.1.1. Податкова безпека як один із основних елементів фінансової безпеки держави 110
3.1.2. Податкова складова фінансової безпеки держави 114
3.1.3. Роль та місце непрямих податків у забезпеченні фінансової безпеки держави 128
3.1.4. Правове регулювання оподаткування середнього та малого бізнесу в Україні та його вплив на фінансову безпеку держави 147
3.1.5. Добровільне розкриття незадекларованих активів у контексті забезпечення фінансової безпеки держави 162

3.1.6. Розвиток системи управління ризиками у діяльності податкових органів як обов'язкова умова забезпечення податкової безпеки держави. 175
3.1.7. Вплив податкової політики на фінансову безпеку держави в контексті зарубіжного досвіду 194
3.2. Інші елементи фінансової безпеки держави 206
3.2.1. Бюджетна безпека держави 208
3.2.2. Валютна безпека 232
3.2.3. Інвестиційна безпека 243
3.2.4. Боргова безпека 251
3.2.5. Грошово-кредитна безпека 259
3.2.6. Безпека ринку фінансових послуг як елемент фінансової безпеки 276
3.2.7. Митна безпека 291
РОЗДІЛ 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ 300
4.1. Актуальні питання правового забезпечення фінасової безпеки в умовах глобалізаційних процесів 300
4.2. Правові заходи протидії корупції як загрозі рівню фінансової безпеки України 325
4.3. Посилення механізму детінізації економіки як передумови підвищення рівня фінансової безпеки держави 336
4.4. Шляхи забезпечення фінансової безпеки України в умовах економічної кризи 355
4.5. Структурування бізнесу з використанням іноземних організаційно-правових форм суб'єктів господарювання як загроза фінансової безпеки держави 364
РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ 378
5.1. Правові основи діяльності міжнародних фінансових організацій, які здійснюють вплив на забезпечення фінансової безпеки України 378
5.2. Зарубіжний досвід правового регулювання фінансової безпеки держави 395
5.3. Напрями удосконалення правового забезпечення фінансової безпеки України 403
Додатки 417

ВСТУП

Утвердження власного шляху розвитку Української держави, включення її до світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з реформуванням фінансової системи, удосконаленням її правового регулювання з метою досягнення відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним стандартам.

Існування будь-якої держави неможливе без необхідного фінансового забезпечення, адекватного його правового механізму, чітко сформульованих завдань та цілей функціонування. Нині є надзвичайно актуальними питання вирішення проблеми фінансової стабільності й безпеки держави, від рівня стану якої залежить реалізація національних інтересів та розвиток держави.

На жаль, статистичні дані міжнародних організацій свідчать, що у багатьох світових рейтингах Україна посідає останні місця. За даними Business Insider, Україна є державою з найбільш слабкою фінансовою безпекою, адже її економіка сильно постраждала під час минулої світової фінансової кризи. Недосконаліть законодавства у сфері фінансової безпеки держави, низька ефективність його застосування призводять до неналежного забезпечення фінансової безпеки нашої держави, що не дозволяє повноцінно реалізовувати загальнодержавні інтереси у фінансовій сфері. У системі економічної безпеки фінансова є однією з найважливіших її складових, оскільки вона безпосередньо впливає на вирішення завдань та функції держави, органів місцевого самоврядування та пов'язана з економічною ситуацією, політичною стабільністю, фінансовою незалежністю.

За роки незалежності в Україні було прийнято низку правових актів, за допомогою яких здійснюється забезпечення фінансової безпеки нашої держави, зокрема: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про основи національної безпеки України» (втратив чинність), «Про національну безпеку України», «Про Раду національної безпеки та оборони України» та «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, Стратегія національної безпеки України, Стратегія

сталого розвитку «Україна – 2020». Вищезгадані та інші правові джерела заклали підвалини для організації механізму правового забезпечення фінансової безпеки України.

Варто зазначити, що з кожним роком посилюється вплив зовнішніх і внутрішніх загроз на рівень фінансової безпеки. Фінансова безпека має забезпечувати такий розвиток фінансової системи і фінансових відносин, а також процесів в економіці, який сприятиме фінансовій стабільності держави, збереженню цілісності та єдності фінансової системи (включаючи бюджетну, податкову, валютну, грошово-кредитну системи). Сучасні економічні реалії України переконливо доводять, що підвищення рівня фінансової безпеки, кожної її складової нададуть змогу забезпечити фінансову стабільність у цілому, а питання правового забезпечення її фінансової безпеки мають стати ключовим фактором гарантування існування України та її успішного протистояння новим загрозам.

Поняття «фінансова безпека держави» не знайшло в юриспруденції належного відображення, тому що вітчизняні як науковці, так і практики приділяли йому увагу лише фрагментарно. На нашу думку, з метою збереження й підтримання правового порядку та належної охорони й захисту фінансової системи України, нині особливої актуальності набуває питання правового забезпечення фінансової безпеки держави.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Стан розробки тематики у науковій літературі

Історичні факти свідчать, що суспільство завжди намагалося захистити себе від небажаних діянь, які руйнують створений уклад життя, розробляючи для цього певні рівні системи безпеки. Адже проблеми безпеки держави виникають водночас з формуванням державності, становленням національних інтересів. Перша згадка про безпеку була у 28 розділі книги Єзекіїля Старого Заповіту, де зазначалося: «І буде роботою істини мир, а працею правди – спокій і безпека навіки». Необхідно враховувати, що в перекладі з давньогрецької безпека означала «володіння (управління) ситуацією». Отже, цілком логічно, що становлення у сучасному розумінні поняття «безпека держави» відбувалося під впливом конкретних історичних періодів та етапів розвитку світового суспільства.

Доцільно звергнути увагу на комплексний характер безпеки держави, що зумовлює наявність різних наукових підходів до тлумачення сутності цього поняття і нині. Забезпечення безпеки становить одну з найскладніших теоретико-прикладних проблем, яка за своєю сутністю має глобальний та всеохоплюючий характер і рівною мірою є актуальною для окремої людини, держави і світового співтовариства у цілому. І нині питання забезпечення безпеки держави проявляються у різних за змістом понятійних категоріях, розробка яких передбачає використання різних підходів до вирішення проблем безпеки.

Проаналізувавши різні твердження, О. Бригінець робить висновок, що можна виділити кілька основних підходів до тлумачення змісту поняття «безпека держави». На його думку, по-перше, поняття «безпека держави» може бути визначено як багатоаспектний стан, що характеризує положення держави у зовнішньому середовищі. У межах цього підходу поняття «безпека держави» є синонімом відсутності небезпеки. Таке уявлення можна

ще охарактеризувати як вузьке трактування терміна «безпека держави». На практиці це визначення може мати умовний характер, оскільки в реальному житті практично не існує ситуацій, коли для держави повністю відсутня реальна небезпека. Більш реалістичним є широке тлумачення безпеки, під яким розуміється належна взаємодія держави з іншими суб'єктами міжнародного права для уникнення численних обставин та факторів, що можуть негативно і деструктивно впливати на неї, а також послаблювати та нейтралізувати такі впливи. У рамках цього підходу поняття «безпека» може розглядатися як системно-організована діяльність щодо запобігання, усунення та ліквідації зовнішніх і внутрішніх загроз відносно певних суб'єктів. Систему забезпечення безпеки держави утворюють органи законодавчої, виконавчої та судової влади, державні, громадські та інші організації та об'єднання, громадяни, які беруть участь у забезпеченні безпеки згідно з законом, а також відповідні нормативно-правові акти. Цей підхід закріплюється у вітчизняному законодавстві з питань забезпечення безпеки держави. По-друге, поняття «безпека держави» може розглядатися як комплекс уявлень, у яких присутній елемент порівняння характеристик, що відображають реальний та бажаний стан держави. Відповідно до цього підходу поняття «безпека держави» сприймається як процес і результат такого процесу, а стан безпеки асоціюється зі здійсненням функції захисту життєво важливих національних інтересів держави або з результатами її діяльності. Безпека держави розглядається як результат складних взаємообумовлюючих процесів щодо забезпечення такої безпеки, тобто як безперервно реалізоване завдання, пов'язане з підтриманням оптимальних параметрів функціонування держави, передбаченням і протидією будь-яким загрозам. Для юридичного закріплення відносин щодо забезпечення безпеки держави та гарантування від їх порушення державами встановлюються норми та принципи безпечних взаємовідносин, які закріплюються у договорах про мир або колективну безпеку. Більшої важливості набувають вищезгадані договори в умовах підвищення впливу глобалізаційних процесів, адже наявність у багатьох держав значних арсеналів зброї масового ураження створює небезпеку для самих держав і для держав, що не володіють такою зброєю. Саме тому в документах Організації Об'єднаних Націй закріплено принцип рівності безпеки відносно всіх

членів світової спільноти. По-третє, поняття «безпека держави» може розглядатись як цінність і мета, для реалізації якої функціонує держава. Адже можливість існувати в небезпечному середовищі, не піддаючи себе різним ризикам і загрозам, досить високо цінується. Особливої важливості забезпечення стану безпеки набуває в неспокійні часи, адже у інші періоди цінність безпеки відходить на другий план і не актуалізується. І тільки соціальні потрясіння, лиха, війни, терористичні загрози виявляють її справжнє значення для розвитку та самого існування народу, що населяє державу[1].

Проблеми безпеки, систематизацію наукових поглядів у цій сфері та визначення базових понять: «безпека», «національна безпека», «національні інтереси» – певіною мірою розглядали В. Ліпкан, О. Ліпкан, В. Храмов, О. Яковенко. Багато учених зазначали, що безпека держави як багатогранна проблема має багато відгалужень (національне, економічне, фінансове, політичне, військове тощо)[2].

Відповідно до ст. 17 Конституції України[3] захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Це положення Конституції України свідчить про важливість розуміння сутності економічної безпеки, без якої неможливе ефективне виконання завдань з її забезпечення. Безумовно, базовим критерієм забезпечення національної безпеки будь-якої держави є рівень розвитку її економіки.

Звичайно, необхідною передумовою достатнього стійкого розвитку держави є забезпечення належного рівня її економічної безпеки. Над питанням розробки цієї проблематики працювали і працюють учені у сфері економічної та фінансової науки, серед них такі, як О. Ареф'єва, І. Бінько, Б. Бузинарь, Д. Буркальцева, З. Варналій, О. Власюк, В. Головій, Т. Городецька, С. Ілляшенко, О. Користін,

---

[1] Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. С. 24–25.

[2] Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. С. 29, 33.

[3] Конституція України: офіц. текст. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Т. Кузенко, С. Кульпінський, О. Ладюк, М. Лотоцький, О. Ляшенко, Т. Луцик-Дубова, М.Матвієць, В.Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, П. Пашко, В. Предборський, С. Покропивний, О. Прокопчук, В. Сидорович, Сисоліна, В. Ткачук, Л. Шевченко, С. Шкарлет, В. Шлемко, І. Якушикта багато інших.

Питання економічної сутності фінансової безпеки як складової національної безпеки України активно досліджувалася у роботах В. Бабаєва, О. Барановського, С. Бурлуцького, С. Бурлуцької, О. Василика, Т. Васильців, О. Вишневської, В. Гейця, М. Єрмошенка, Т. Єфименко, Я. Жаліло, І. Король, Г. Крохичева, С. Лекаря, Н. Прокопенко, О. Христенко, О. Підхомного, В. Приходько, О. Савицької, О. Ярошенка, Н. Яценко та інших авторів.

Проблематика фінансової безпеки зацікавила вчених-економістів на початку 90-х років XX століття, а фундаментальні праці та наукові розробки з цієї теми продовжують збагачувати фінансову науку і до сьогодні. В Україні одними з перших почали розглядати поняття «фінансова безпека» академік Геєць В., який розумів фінансову безпеку як «стабільний розвиток фінансової системи країни та її стійкість до потенційно негативного впливу зовнішніх і внутрішніх шоків»[4], а також О. Барановський[5], М. Єрмошенко[6].

Теоретичні та методологічні аспекти фінансової безпеки на макрорівні досліджувалися багатьма науковцями. Особливої уваги заслуговують наукові праці таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених-економістів, як Л. Абалкін, В. Аллен, І. Алікперов, В. Богачьов, І. Богданов, В. Бурцев, В. Вершинін, А.Возженіков, О. Гудзовата, М. Делягін, С. Єчмаков, А. Козирін, А. Колосов, А. Куклін, Є. Попов, В. Сенчагов, Н. Фокіна, Дж. Хейкер, О. Шніпкота ін.

Фінансовій безпеці регіону присвятили свої праці відомі вчені, зокрема: Н. Вавдіюк, А. Сундук, З. Герасимчук, В. Горбуліна, І. Червяков, О. Третяк, Б. Карпінський, О. Маліновська, О. Мірошниченко.

---

[4] Геєць В.М. Концепція економічної безпеки України. *Економіст.*1998. № 7–9. С. 64.

[5] Барановський О.І. Фінансова безпека: монографія. Київ: Фенікс, 1999. 338 с.

[6] Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. Київ: КНТЕУ, 2001. 309 с.

Теоретико-методичними основами фінансової безпеки суб'єктів господарювання займалися такі вчені-економісти, як: Г. Азаренкова, О. Ареф'єва, І. Бланк, В. Геєць, Ю. Кракос, Н. Сєрик, Л. Донець, Н. Ващенко, І. Александров, О. Орлова, А. Половян, Н. Пойда-Носик, О. Пластун, К. Горячева та інші.

Розробка правового забезпечення фінансової безпеки держави неможлива без наукового осмислення її економічної сутності. Вважаємо, що у сучасних умовах розвитку нашої держави проблеми та загрози безпеці уже не визначаються винятково національними кордонами. В умовах глобалізації ризики безпеки у своїй основі визначаються відносинами основоположних факторів світової фінансової системи, адже велика кількість учасників, а також багаторівневість взаємодії у сфері міжнародних правовідносин формують новий світовий порядок, основною рисою якого є забезпечення безпеки світової системи держав у цілому та конкретних держав зокрема. У багатьох світових рейтингах, за даними міжнародних організацій, останніми роками Україна у сфері забезпечення безпеки чи її окремих елементів посідає останні місця – у світі або на європейському континенті.

Кілька років поспіль Україна реєструє найнижчий рівень економічної свободи[7]. Було знижено рівень поваги до верховенства закону, низький рівень інвестиційної свободи, у тому числі у важливому для нашої держави сільськогосподарському секторі. Автори рейтингу зазначають, що український ринок праці страждає від застарілих, жорстких і непослідовних правил, а робоча сила скоротилася через еміграції і старіння населення, також переважання державних підприємств перешкоджає розвитку приватного сектору. За підсумками 2019 року, Україна піднялася на 13 позицій і посіла 134 місце із 180 в Індексі економічної свободи, складеному Heritage Foundation[8].

Окрім вищезгаданого рейтингу, за даними Business Insider, державою з найбільш слабкою економікою оголошено Україну, адже

[7] Індекс економічної свободи за 2016 р. URL: http://www.heritage.org/index/-pdf/2016/countries/ukraine.pdf.

[8] Індекс економічної свободи за 2019 р. URL: ttps://www.heritage.org/index/-ranking?version=507

її економіка сильно постраждала під час світової фінансової кризи, що поглибилася у 2014 році. Автори рейтингу зазначають, що політична корупція та неефективні реформи продовжують стримувати країну від просування вперед[9].

За даними досліджень міжнародної Асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів АССА, присвячених оцінці та прогнозу розвитку глобальної тіньової економіки, Україна названа третьою після Азербайджану та Нігерії країною з наймасштабнішою тіньовою економікою, що становить 1 трильйон 95 мільярдів гривень, або 45,96 % від ВВП 2016 року, яке складало 2,3 трильйона гривень. При цьому рівень тіньової економіки більше 30 % у таких країнах, як Бразилія, Російська Федерація, Шрі-Ланка, Пакистан. Найменший показник – у США, Японії та Китаю[10].

Погляди українських дослідників, як і світові дослідження у сфері фінансової безпеки, не мають єдності. Деякі автори[11] дійшли висновку, що під фінансовою безпекою держави варто розуміти надійно захищену фінансову систему країни від внутрішніх та зовнішніх загроз, що перешкоджають ефективному використанню її фінансових ресурсів в інтересах окремої людини і суспільства. При цьому забезпечення фінансової безпеки держави повинно базуватись на механізмі, що становить систему комплексних, широкомасштабних державно-політичних рішень і вироблених напрямів діяльності з використанням якісних фінансових інструментів щодо забезпечення стабільності та ефективності фінансової системи, захисту ключових інтересів держави (регіонів, громадян, підприємницьких структур, установ, організацій) у сфері національних та міжнародних фінансів, спроможності країни реалізовувати власну фінансову політику й нарощувати фінансовий потенціал, повноцінно виконувати завдання і функції в сучасних умовах посилення фінансової глобалізації й

---

[9] The 10 slowest economies in the world. URL: http://www.businessinsider.com/-slowest-economies-in-the-world2015-6/#venezuela-9.

[10] Emerging from the shadows The shadow economy to 2025. 2017 June. URL: http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi–shadow–economy.pdf

[11] Мелих О. Фінансова безпека держави: сутність, критерії, оцінка та превентивні заходи зміцнення. *Економічний аналіз*. 2013. Випуск 12. Частина 2. С. 271.

зіткнення національних інтересів та визначати механізм і шляхи функціонування національної фінансової системи.

Варто погодитися з думкою, що однією з найважливіших складових економічної безпеки України в сучасних умовах є фінансова безпека, яка, у свою чергу, є основою національної безпеки держави., оскільки міць і національна безпека держави, як запорука стабільності, незалежності країни та умов ефективності життєдіяльності суспільства, характеризуються насамперед станом захищеності економіки від загроз з фінансового боку[12].

Фінансова безпека як складова економічної безпеки досліджується фахівцями, переважно економістами, які наголошують у своїх працях на потребі перегляду нормативної бази щодо фінансової безпеки і приведення її до міжнародних вимог не лише формально, а «у ногу с часом»[13], визначають складники фінансової безпеки[14], а також надають аналіз вивчення сутності фінансової безпеки, яку розуміють «як самостійний об'єкт управління, як певний фінансовий стан підприємства, як стан захищеності фінансових інтересів підприємства або як діяльність з управління ризиками»[15]. На жаль, значно менше видатних учених розглядали питання проблем безпеки з правового погляду. На нашу думку, дослідження безпеки, як правової категорії, є основоположним у багатьох випадках. Обґрунтуванням цього твердження є те, що діяльність державних органів, а також інших суб'єктів, які провадять діяльність із забезпечення безпеки, регламентується нормативно-правовими актами. Разом з тим природа безпеки, зокрема національної, економічної, фінансової, вимагає наукового пошуку, реагування на постійні зміни в політиці та економіці, що обумовлює необхідність подальшого дослідження цього питання. Нині проводиться доволі

---

[12] Смоквіна Г.А. Фінансова безпека як стратегічна складова економічної безпеки України. *Економіка: реалії часу.* 2014. № 3. С. 30–36.

[13] Патарідзе-Вишинська М.В. Генезис нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2016. Вип. 1 (34). С. 183.

[14] Ладюк О.Д. Фінансова безпека: характеристика складників. *Ефективна економіка.* 2016. № 11. С. 8

[15] Лиса О.В. Фінансова безпека суб'єктів господарювання в сучасних умовах. *Економічний аналіз.* 2016. Том 26. № 1. С. 63.

багато реформ – у політичній, правовій, економічній, соціальній сферах. Проблеми формування правової держави, перебудови політичної системи суспільства вимагають переосмислення концепцій безпеки держави, економічної безпеки, а також фінансової безпеки як певної форми її вираження.

В умовах фінансово-економічної кризи пріоритетним напрямом діяльності держави має бути проведення скоординованої політики та вироблення стратегії щодо зниження впливу кризових явищ у фінансовому секторі. Виникає питання всебічного правового забезпечення фінансової безпеки держави, без якого практично неможливо вирішити жодну з проблем незалежності та фінансової достатності держави, а також широкого залучення інвестицій. Доцільно зазначити, що у науці адміністративного та фінансового права частково розглядалася ця проблематика у працях В. Авер'янова, С. Алексєєва, Ю. Аністратенко, Н. Атаманчук, О. Бандурки, О. Банк, А. Берлача, В. Білоуса, Н. Бортник, Л. Воронової, С. Гречанюка, І. Голосніченка, О. Гончаренка, С. Гусарова, О. Долгого, В. Заросила, Р. Калюжного, М. Кармаліти, Т. Коломоєць, В. Колпакова, М. Корнієнка, Ю. Крегул, І. Криницького, В. Крутова, О. Кузьменко, М. Кучерявенка, В. Ліпкана, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, Н. Нижник, О. Орлюк, Д. Приймаченка, Н. Пришви, Т. Проценка, К. Радзивіла, О. Рябченко, Л. Савченко, Л. Стрельбицької, М. Стрельбицького, А. Суббота, О. Тильчик, В. Шкарупи, І. Шопіної, В. Чайки та інших. Серед вчених зарубіжних держав варті уваги праці В. Адріанова, П. Бєлова, В. Бурцева, А. Васильєва, С. Глазьєва, В. Дідика, В. Карданова, В. Сенчагова, Е. Шолохова та інших.

В останні роки з'явилися наукові доробки правників. У науковій роботі Е. Дмитренко «Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України»[16] здійснено теоретико-правовий аналіз інституту юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права, визначено його місце у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки держави. Особливу увагу в роботі приділено аналізу різних підходів до

[16] Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 592 с.

визначення сутності фінансової безпеки, її системи, механізму забезпечення та розгляду загроз фінансовій безпеці. У дослідженні окремо розглядається роль правових засобів у протидії вчиненню суб'єктами фінансового права протиправних діянь у сфері фінансової діяльності.

Особливу увагу зосереджено на визначенні місця фінансово-правових засобів у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки держави, аналізі змісту фінансового контролю та повноважень органів у цій сфері. Окремо обґрунтовано вплив змісту фінансово-правових норм та фінансових правовідносин на забезпечення безпеки фінансової сфери. Е. Дмитренко вважає найважливішим елементом системи фінансової безпеки її правове забезпечення, оскільки «стан фінансової безпеки багато в чому визначається рівнем правового регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування, а причиною вчинення фінансових правопорушень є зазвичай недоліки фінансового законодавства»[17].

У монографії О. Бригінця «Правове регулювання фінансової безпеки України»[18] були розглянуті стан та тенденції реформування нормативно-правового регулювання забезпечення фінансової безпеки України. Значна увага присвячена розкриттю проблем вітчизняного та зарубіжного правового регулювання фінансової безпеки держави, її структурних елементів у сучасних умовах їх реформування. Проаналізовані наукові дослідження щодо нормативного закріплення категорій та понять, що є базовими під час розробки теоретичних положень і рекомендацій для впровадження їх результатів у практичну діяльність органів та підрозділів, які забезпечують фінансову безпеку України. На основі аналізу зарубіжного та вітчизняного законодавства у сфері регулювання фінансової безпеки держави запропоновані концептуальні напрями щодо підвищення рівня її нормативно-правового регулювання з метою покращення життя українського суспільства.

---

[17] Дмитренко Е.С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право.* 2011. № 4 (18). С. 39.

[18] Бригінець О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 365 с.

Однією з останніх наукових праць є монографія А. Ковальчук «Забезпечення фінансово-економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект», у якій досить ґрунтовно розкрите питання щодо сутності поняття «фінансово-економічна безпека», оцінювання ризиків та загроз фінансово-економічній безпеці, теоретичних засад побудови державного механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки, системи органів державної влади у системі забезпечення фінансово-економічної безпеки. Однак, незважаючи на ряд важливих теоретичних положень, викладених у зазначеному дисертаційному дослідженні, питання правоохоронних органів в системі забезпечення фінансово-економічної безпеки залишається поза увагою.

У монографії О. Рєзніка «Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України»[19] визначено сутність адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки України, місце правоохоронних органів у ньому, етапи їх становлення. Охарактеризовано рівні, напрями, адміністративно-правові форми, методи, організаційні основи діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Значення податкової складової в сучасному світі надзвичайно велике. Податкова політика, послідовність та ефективність податкової стратегії мають вплив на формування податкової безпеки. Окремим питанням податкової безпеки присвячені наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених В. Альошина, Ю. Бережної, В. Білостоцької, М. Білухи, К. Брауер, М. Виклюк, П. Гензель, В. Герасик, Н. Дорош, В. Задорожнього, О. Грачової, Ю. Іванова, В., Іщенка, Г. Козаченко, В. Коробова, Л. Костирко, А. Лазарева, І. Луценко, Л. Петренко, В. Пономарьова, О. Тимченко, І. Тимофєєва, Д. Тихонова, Е. Селігман, В. Соловйова, А. Сухорукова, І. Цимбалюк, В. Шевчук, В. Шлемко та інших. Проте науковці акцентують увагу на загальних умовах адміністрування податків для забезпечення податкової безпеки держави, визначенні сутності категорії податкової безпеки, питаннях податкового навантаження та його впливі на економічну активність і

[19] Рєзнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: монографія. Суми: Сумський державний університет, 2019. 477 с.

доходи платників. Безпосередньо проблемним питанням правового забезпечення податкової безпеки приділено надзвичайно мало уваги.

Бюджетна безпека України є основною складовою фінансової безпеки, яка безпосередньо відображає відносини між суб'єктами з приводу формування, розподілу та перерозподілу, використання фінансових ресурсів держави та створює необхідні фінансові умови для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку та фінансової системи у цілому, є важливою для проведення ефективної економічної політики, яка дозволить закласти фундамент для інтеграції України в європейський простір та забезпечити умови фінансової стабільності. Вагомий внесок у дослідженні цієї проблеми зробили І. Бабець, О. Деменюк, М. Єрмошенко, О. Колісник, Т. Луцик-Дубова, А. Сухоруков, О. Тимошенко та інші. Однак дискусійність багатьох теоретичних положень щодо бюджетної безпеки держави потребує подальшого вирішення цієї проблеми.

Вплив негативних політичних, економічних, фінансових, валютних чинників сприяв зростанню дефіциту бюджету та, як наслідок, збільшенню державних боргів, особливо зовнішніх. Ситуацію із зростанням боргів погіршує недосконала бюджетна та боргова політика, недостатньо ефективний механізм управління державним боргом. Питанням обґрунтування теоретичних засад державного боргу, формуванню механізму забезпечення боргової безпеки та його управлінню присвячені праці таких відомих вітчизняних та закордонних науковців, як Т. Богдана, О. Барановського, Р. Барро, О. Василика, Т. Вахненко, В. Геєця, М. Єрмошенко, Дж. Кейнса, Г. Котіної, А. Лернера, Л. Лондаря, О. Мицак, І. Чуй та ін.

В умовах системної кризи, яка охопила фінанси України, гостро постає питання забезпечення фінансової безпеки банківської системи, яка має важливий макроекономічний і стратегічний зміст. Сформована за роки незалежності банківська система України насправді не змогла стати надійною фінансовою базою для національної економіки.

Погоджуємося з думкою, що фінансова безпека держави – це узагальнюючий якісний стан функціонування фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, інвестиційної, митно-тарифної і фондової систем, умов, правил та інструментів їх регулювання, що забезпечують ефективне функціонування

національної економічної системи та її захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз[20]. Отже, фінансова безпека є надзвичайно складною багаторівневою системою, яку утворюють ряд підсистем, кожна з яких має власну структуру і логіку розвитку.

Належний рівень правового забезпечення фінансової безпеки держави має бути стратегічним напрямом у діяльності України.

1.2. Теоретичні підходи до визначення правової категорії «фінансова безпека»

Фінансова безпека є основною складовою розвитку фінансової системи і фінансових відносин, що може забезпечити їх соціально-економічну та фінансову стабільність, зберегти цілісність та єдність фінансової системи (включаючи грошову, бюджетну, кредитну, податкову та валютні системи). Останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом таких зовнішніх та внутрішніх загроз, як фінансова криза, геополітична ситуація, війна, епідемія, інфляційні процеси, які обумовлюють непередбачуваність перебігу процесів, що відбуваються у її складових на всіх економічних рівнях.

Одним із найбільш важливих елементів сучасної парадигми фінансової безпеки держави є система її забезпечення, яка включає в себе сукупність методологічного, організаційного, нормативно-правового та інформаційного забезпечення, які забезпечують належний рівень фінансової безпеки нашої держави.

Регулювання фінансової безпеки держави є пріоритетним завданням для нашої держави. Проблематика фінансової безпеки держави була предметом дослідження багатьох учених, проте в аналізі проблеми фінансової безпеки держави залишається чимало невирішених питань[21].

На сьогодні відсутнє єдине визначення правової категорії «фінансова безпека». Наявні формулювання відображають лише окремі її аспекти й не можуть претендувати на її однозначне та

---

[20] Сергієнко Л.К. Фінансова безпека – складова економічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 13. С. 148–152.

[21] Дмитренко Е.С. Особливості правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Правовий тиждень.* 2007. № 17 (38). С. 4–11.

виняткове трактування. Фінансову безпеку як дефініцію можна розглядати під різними кутами, а саме:

– з позицій ресурсо-функціонального підходу – захищеність фінансових інтересів суб'єктів господарювання на всіх рівнях фінансових відносин; забезпеченість домашніх господарств, підприємств, організацій та установ, регіонів, галузей, секторів економіки держави фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їхніх потреб і виконання відповідних зобов'язань;

– з погляду статики фінансова безпека – такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, інвестиційної, митно-тарифної й фондової систем, які характеризуються збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю попередити зовнішню фінансову експансію, забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи й економічне зростання;

– у контексті нормативно-правового регламентування фінансова безпека передбачає створення таких умов функціонування фінансової системи, за яких, по-перше, фактично відсутня можливість спрямовувати фінансові потоки в незакріплені законодавчими нормативними актами сфери їх використання й, по-друге, до мінімуму знижена можливість зловживання фінансовими ресурсами.

Система наукових знань щодо визначення правової категорії «фінансова безпека» на сьогодні є неоднозначною та продовжує формуватись. Деякі елементи цієї категорії мають незавершений характер, а саме: існують прогалини, які виникають при дослідженні загроз, що заважають забезпеченню належного стану фінансової безпеки. Вітчизняне законодавство не має чіткого визначення поняття «фінансова безпека».

Розкриваючи правову категорію «фінансова безпека», можна зазначити, що у сучасному економічному словнику поняття «фінансова безпека» визначається як «створення умов стійкого, надійного функціонування фінансової системи країни, держави, регіону, що запобігають виникненню фінансової кризи, дефолту, деструкції фінансових потоків, збоям у забезпеченні основних учасників

економічної діяльності фінансовими ресурсами, порушенням стабільності грошового обігу» [22].

В економічному енциклопедичному словнику термін «фінансова безпека держави» визначений як стан розвитку та функціонування фінансової системи, для якого властива стійка національна валюта, стабільне й динамічне економічне зростання (за низьких темпів інфляції або її відсутності), а внутрішній і зовнішній борг не загрожують фінансовій системі крахом, внаслідок чого фінансові ресурси країни ефективно використовуються в інтересах окремої людини, трудового колективу, різних соціальних верств і груп та всього суспільства[23].

Повністю погоджуємося з Т. Луцик-Дубовою, яка зазначає, що одним з основоположних чинників незалежності суверенної держави за сучасних умов господарювання є стан її фінансової безпеки, що зумовлює потребу у належному врегулюванні та функціонуванні цієї сфери[24].

Куряков С. визначає фінансову безпеку держави як здійснення самостійної фінансової політики, спрямованої на збереження та зміцнення національної фінансової системи, тобто поняття досліджується як процес або діяльність, при тому що будь-який процес має приводити до певного результату[25].

Більш повне трактування поняття «фінансова безпека держави» наводить О. Барановський, визначаючи її і як складову економічної безпеки держави, і як певний стан складових, і як стан фінансових потоків. Проте всі формулювання поняття фінансової безпеки держави відображають лише окремі його аспекти, що унеможливлює однозначне трактування [26].

---

[22] Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг и др. М., 2006.

[23] Економічний енциклопедичний словник. URL: http://subject.com.ua/economic/-slovnik/8005.html

[24] Луцик-Дубова Т.О. Основні пріоритети зміцнення фінансової безпеки України. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету.* 2012. № 22. С. 2–7.

[25] Куряков С.В. Характеристика финансовой безопасности. *Тенденции развития экономики России*: сборник научных трудов. Саратов: СГУ, 2019. С. 25–32.

[26] Барановський О.І. Фінансова безпека держави. *Фінанси України*. 2018. № 11. С. 19–34.

М. Єрмошенка стверджує, що фінансова безпека є ґрунтовною складовою економічної безпеки держави, оскільки на фінансах ґрунтується будь-яка економіка, фінанси – кров економічної системи держави. Учений обґрунтовує необхідність забезпечення й підтримки фінансової безпеки держави, тому що вона стосується не лише держави в цілому, а й усіх галузей національного господарства, приватних підприємців, усього суспільства. Нехтування станом фінансової безпеки може призвести до катастрофічних наслідків: занепаду галузей, банкрутства підприємств і, зрештою – підриву системи життєзабезпечення держави з подальшою втратою її суверенітету[27].

О. Тихонова пропонує розуміти під фінансовою безпекою відсутність ризику ймовірного заподіяння неприпустимої шкоди фінансовій системі держави[28]. Цікавою є позиція А. Миколайчука, який фінансову безпеку держави визначає як сукупність соціально-економічних і правових відносин, що забезпечують такий фінансовий стан, при якому виявляється стійкість до зовнішніх загроз і ризиків при раціональному використанні своїх фінансових ресурсів[29]. О. Савицька розкриває фінансову безпеку держави як складну багаторівневу систему, яка включає бюджетну, валютну, грошово-кредитну, боргову безпеки, безпеку страхового ринку та безпеку фондового ринку, про що зазначає у своїй науковій роботі[30]. В. Шлемко фінансову безпеку держави визначає як стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та

---

[27] Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення: монографія. URL: http://www.disslib.org/-upravlinnja-ekonomichnoju-bezpekoju-pidpryyemnytstva.

[28] Тихонова О.В. Методологічні засади визначення дефініції «фінансова безпека». *Часопис Київського університету права.* 2012. № 3. С. 139–143.

[29] Миколайчук А.Б. Методичний підхід до прогнозування рівня фінансової безпеки держави в системі. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2012. № 38. С. 32.

[30] Савицька О., Савицька О.І. Оцінка рівня фінансової безпеки в Україні. *Бізнес-інформ*. 2012. № 8. С. 47–50.

економічне зростання[31]. Фінансову безпеку держави у своїх працях розглядає О. Івашко як ступінь захищеності фінансових інтересів держави; певний рівень незалежності, стабільності й стійкості фінансової системи країни[32].

В. Шлемко[33], А. Сухоруков[34], Б. Губський[35] визначають фінансову безпеку держави як певний стан її складових, проте результуюча ознака такого стану у них є відмінною від попередніх дослідників. Такий підхід дозволяє в динаміці оцінити окремі складові фінансової безпеки, проте оцінка їх взаємного впливу вимагає додаткових етапів сформованого сутнісного та методичного підходу, як «специфічний вид суспільно-економічних відносин».

Так, більшість вітчизняних фахівців розглядають фінансову безпеку держави як захищеність інтересів держави у фінансовій сфері або такий стан бюджетно-податкової та грошово-кредитної системи, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку й обслуговування фінансових зобов'язань. В умовах сьогодення фінансову безпеку необхідно розглядати не тільки з позицій досягнення певного стану фінансової системи, а й з позицій процесу досягнення та підтримування необхідного стану фінансової системи на належному рівні.

На фінансову безпеку як України, так і будь-якої держави впливають такі фактори, як:

1) рівень фінансової незалежності (при цьому велике значення має розмір зовнішньої фінансової допомоги з боку міжнародних

---

[31] Шлемко В.Т. Економічна безпека України: сутність і напрями забезпечення: графія. Київ: НІСД, 1997. С. 99–101.

[32] Івашко О.В. Фінансова безпека України в умовах кризових явищ в економіці. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2015. № 2. С. 61–66.

[33] Шлемко В., Бінько І.Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. Київ: НІСД, 1997. С. 144.

[34] Сухоруков А.І. Фінансова безпека держави: навч. посіб. Київ: Центр учб. л-ри, 2007. 192 с.

[35] Губський Б.В. Економічна безпека держави: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення. Київ: ДП «Укрархбудинформ», 2001. 121 с.

фінансових інституцій, економічних угруповань, урядів окремих країн, обсяг іноземних інвестицій у національну економіку);

2) характер фінансово-кредитної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої), яку проводить держава;

3) політичний клімат у країні;

4) рівень законодавчого забезпечення функціонування фінансової сфери.

Також фінансова безпека держави має як внутрішній, так і зовнішній аспекти. Відповідно до зовнішнього, то це насамперед фінансовий суверенітет країни, незалежність національної фінансової системи від впливу міжнародних фінансово-кредитних організацій і транснаціонального капіталу. Проте стверджувати про абсолютну фінансову незалежність в умовах глобалізації не коректно, адже на фінансовій безпеці України позначаються процеси фінансової глобалізації, що посилюються у світовому співтоваристві. Відтак проблема фінансової безпеки сьогодні виходить за національні межі. Зростає рівень інтеграції та консолідації фінансових ринків, зростають масштаби мобільності капіталу й посилюється інтенсивність його обігу.

Безпека внутрішньої фінансової сфери України визначається досконалістю правової, організаційної та інституціональної бази, а також політичною стабільністю, рівнем ризиків ринкової кон'юнктури, масштабами тіньової економіки та рівнем корупції в державі.

В Україні для забезпечення фінансової та економічної безпеки було затверджено Конституцією України 28 червня 1996 р., де зазначено, що «поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

На виконання положень Конституції України було прийнято низку нормативно-правових актів, які регулювали фінансову безпеку держави, а саме: 1998 року Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони»[36], згідно з яким цей орган повинен формувати та реалізовувати основні засади державної безпеки, зокрема і фінансової.

[36] Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua

2001 року Указ Президента України «Питання міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України»[37]. 2003 року спеціальний Закон України «Про основи національної безпеки України», де було виокремлено фінансові положення[38]. Кабінет Міністрів України 2012 року прийняв «Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері», у якій узагальнені існуючі положення у відповідних концепціях та стратегіях[39].

Для визначення основних економічних та фінансових загроз і з метою оцінки рівня фінансової безпеки в країні 2007 року Міністерство економіки України розробило та затвердило методику розрахунку рівня економічної безпеки України, але вже через кілька років вона виявилась малопридатною. 2013 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі України видало наказ від 29.10.2013 № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій». Поняття національної безпеки та національних інтересів було розкрито в Основах національної безпеки України від 19 червня 2003 р. (втратив чинність), у якому зазначалося, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам; національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізацію яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Стан захищеності та забезпечення національних інтересів правовими, економічними, політичними, кадровими, інформаційними,

---

[37] Питання Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 24.09.2007 № 912/2007. http://zakon2.rada.gov.ua

[38] Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua (втратив чинність)

[39] Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua

науковими, оперативно-розшуковими чинниками безпеки є предметом фінансово-правового регулювання, тому його розглядаємо у контексті об'єкта фінансових правовідносин. На об'єкт фінансових правовідносин як явища реальної дійсності спрямована поведінка учасників фінансових правовідносин для задоволення їхніх інтересів у межах суб'єктивних прав та юридичних обов'язків та заради яких суб'єкти вступають у правовідносини[40]. Також об'єктом фінансової безпеки виступає фінансовий інтерес особи, суспільства, держави чи окремих територій, а точніше його охорона та захист. Зазначимо на потребі врахування об'єктів інших, безпосередньо пов'язаних із фінансовою сфер (економічної, військової, соціальної), економічного та військового потенціалу держави, її матеріальних цінностей[41].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що фінансова безпека здійснює охорону і захист фінансових інтересів особи, суспільства, держави на відповідній території та забезпечується профілактикою та запобіганням правопорушенням і злочинним посяганням на фінансову систему держави.

1.3. Механізм правового забезпечення фінансової безпеки України

За останні роки в Україні було прийнято значну кількість нормативно-правових актів, які здійснюють організацію механізму та забезпечують регулювання норм фінансової безпеки нашої держави, основними з яких є Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері та Стратегія національної безпеки України, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Вищезгадані та інші правові джерела заклали підвалини для організації механізму правового забезпечення фінансової безпеки України.

Одним із елементів фінансової безпеки України є забезпечення функціонального механізму нормативно-правого регулювання як найважливішої функції держави, що являє собою захист суверенітету

---

[40] Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Алерта; КНТ, 2006. С. 76

[41] Дмитренко Е.С. Фінансова безпека держави потребує нормативноправового врегулювання. *Віче*. 2003. № 10. С. 56.

та територіальної цілісності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки.

Повністю погоджуємося з О. Бригінцем, який зазначає, що механізмом правового забезпечення фінансової безпеки держави є ціла система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави. Вказаний механізм є доволі складною та глибокоструктурованою системою реагування на виклики сучасності[42]. І. Біломістна у своїх працях приділяє значну увагу ефективному забезпеченню фінансової безпеки держави і розкриває його як необхідний системний підхід, який передбачає формування механізму управління фінансовою безпекою в цілому[43]. Е. Дмитренко вважає найважливішим елементом системи фінансової безпеки її правове забезпечення, оскільки «стан фінансової безпеки багато в чому визначається рівнем правового регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування, а причиною вчинення фінансових правопорушень є зазвичай недоліки фінансового законодавства»[44].

Стан фінансової безпеки впливає на рівень правового регулювання фінансових та інших правовідносин, а причиною правопорушень є недосконалі норми чинного законодавства, і найважливіший елемент системи забезпечення фінансової безпеки – її правове забезпечення[45].

Розкриваючи етапи формування правового забезпечення фінансової безпеки, можна зазначити, що прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» 16.07.1990 є першим документом, у якому було проголошено економічну самостійність України, право

---

[42] Бригінець О.О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 836. С. 36–42.

[43] Біломістна І.І. Механізм забезпечення фінансової безпеки держави. *Всеукраїнський науково-виробничий журнал*. 2012. № 6. С. 305–307.

[44] Дмитренко Е.С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. № 4 (18). 2011. С. 39.

[45] Дмитренко Е.С. Загальнотеоретичні питання механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* Київ, 2012. № 3. С. 65.

України безпосередньо реалізувати відносини з іншими державами, укладати з ними договори, обмінюватися дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами. Підкреслено намір створити банківську, цінову, фінансову, митну та податкову системи, сформувати державний бюджет, а за потреби ввести власну грошову одиницю. На основі Декларації про державний суверенітет України був прийнятий Закон України «Про економічну самостійність Української РСР» від 03.08.1990, у якому визначено зміст, мету і основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки і соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи Української РСР[46].

Прийняття ВРУ 28 червня 1996 року Конституції України стало значним кроком у розбудові молодої, економічно незалежної, суверенної держави. Норми Конституції України забезпечують єдність та несуперечність усіх норм права, закріплених у різних нормативно-правових актах. Відтак, питання щодо забезпечення економічної безпеки держави сформулювалося ще з 1996 р.[47]

1997 року набула чинності Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, яка визначила, що самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Розкрила сутність поняття «національна безпека», основні об'єкти національної безпеки та принципи її забезпечення, а також пріоритетні національні інтереси України, основні загрози національній безпеці України[48]. У наступному 1998 році прийнято Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998, яким

---

[46] Патарідзе-Вишинська М.В. Генезис нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу.* 2016. Вип. 1 (34). С. 171–172.

[47] Конституція України: Закон України від 28.06.1996 / Верховна Рада України. Харків: Право, 1996. 82 с.

[48] Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: постанова ВРУ. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 10. Ст. 85. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97%D0%B2%D1%80#Text (втратила чинність).

втановлено повноваження РНБО щодо забезпечення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах[49].

Результатом виконання зазначених завдань має стати послідовність і передбачуваність політики Уряду та Національного банку, поступове зниження рівня інфляції та утримання її в межах установлених цільових значень. Водночас, як зазначено у Концепції, грошово-кредитна політика у визначених законодавством межах має скоординовано проводитися разом з економічною політикою та забезпечувати підтримання структурних змін у національній економіці та стійкий економічний і соціальний розвиток держави.

Ще одним нормативно-правовим актом був Закон України «Про основи національної безпеки України», який містив основні засади державної політики, направлені на захист національних інтересів приватних інтересів, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності. Розкрито такі поняття, як «національна безпека», «національні інтереси», «загрози національній безпеці». Визначено правову основу національної безпеки, суб'єкти, об'єкти національної безпеки, їх функції та принципи забезпечення національної безпеки. Виокремлено пріоритетні національні інтереси та загрози національним інтересам і національній безпеці України та визначено основні напрями державної політики з питань національної безпеки[50].

На підставі втрати чинності двох вищезазначених нормативно-правових актів 2018 року набрав чинності Закон України «Про національну безпеку України», який визначив основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної

---

[49] Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 1998. № 35. Ст. 237. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98- %D0 %B2 %D1 %80#Text

[50] Про основи національної безпеки України: Закон України від 2003 р. № 39. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text (втратив чинність)

політики, що гарантують суспільству і кожному громадянину захист від загроз[51].

2012 року Розпорядженням КМУ було схвалено Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, яка покликана на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та визначення Урядом чітких середньострокових макроекономічних цільових показників, забезпечення макроекономічної стабільності[52]. Концепцією забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері визначено, що стан фінансової безпеки держави залежить від явищ та чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави. На підставі положень Концепції фінансова безпека держави включає в себе питання безпеки у бюджетній сфері, сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та сферах функціонування фондового ринку й небанківського фінансового сектору[53].

Механізм забезпечення фінансової безпеки складається з таких елементів:

– всебічний моніторинг фінансової системи держави, що проводиться для своєчасного попередження, виявлення та мінімізації наслідків внутрішніх та зовнішніх загроз інтересам об'єктів фінансової безпеки держави;

– розроблення та визначення соціально-економічних показників, що характеризують стан вітчизняної фінансової системи держави;

---

[51] Про національну безпеку України: Закон України від 2018 р. № 31. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

[52] Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма Президента «Програма економічних реформ на 2010–2014 роки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10/paran8 %23n8

[53] Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. С. 156. Ст. 2533.

– діяльність держави щодо виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз фінансовій безпеці.

Досліджуючи питання механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави, потрібно розглянути такі ключові елементи: об'єкти, суб'єкти, національні інтереси у фінансовій сфері, загрози (внутрішні та зовнішні), порядок захисту. Враховуючи правові засади та загальнонаукові підходи до визначення сутності фінансової безпеки, можна зазначити, що об'єктом фінансової безпеки держави є фінансова система, а конкретніше – усі її сфери та ланки. Отже, об'єктами фінансової безпеки можуть бути:

– будь-які особи, зокрема ті, що мають сталий правовий зв'язок з державою, тобто її громадяни;

– апарат управління держави, зокрема його окремі структурні частини;

– підприємства, установи, організації;

– частини території держави, зокрема адміністративно-територіальні одиниці;

– суспільство, що населяє державу;

– держава.

До суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку, належать: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; Державна фіскальна служба України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Служба безпеки України; Державна прикордонна служба України; громадяни України та їх об'єднання[54].

Держава як суб'єкт може не тільки виступати гарантом своєї фінансової безпеки для громадян, а й бути для них джерелом загроз внаслідок надмірних податків та інших обов'язкових платежів, знецінення грошових заощаджень, затримки з виплатою заробітної плати, пенсій, стипендії, допомоги тощо.

---

[54] Бригінець О.О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. 2016. С. 362. URL*:* http://science.lpnu.ua/sites/-default/files/journal-paper/2017/jun/4938/vnulpurn20168377.pdf

Міністерство фінансів України здійснює координацію і контроль діяльності податкової служби, Служби фінансово-бюджетного нагляду і казначейства, а також контроль за виконанням митними органами нормативних правових актів з питань нарахування і стягування митних платежів, визначення митної вартості товарів.

Міністерство економіки України здійснює державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності; регулювання оцінної діяльності; проведення конкурсів і аукціонів з продажу експортних і імпортних квот, є відповідальним за проведення розслідувань, що передують вступу спеціальних захисних, антидемпінгових або компенсаційних заходів при імпорті товару.

Національний банк України взаємодіє з Українським урядом, розробляє та проводить єдину державну грошово-кредитну політику; монопольно здійснює емісію готівки і організовує готівковий грошовий обіг; стверджує графічне позначення гривні у вигляді знаку; є кредитором останньої інстанції для кредитних організацій, організовує систему їх рефінансування; встановлює правила здійснення розрахунків в Україні; а також правила проведення банківських операцій.

Особлива роль у забезпеченні фінансової безпеки належить Рахунковій палаті України, яка наділена повноваженнями контролювати законність і ефективність витрачання бюджетних коштів. Рахункова палата проводить експертизи проєктів законів, нормативно-правових актів, що порушують фінансово-бюджетні питання, експертно-аналітичні заходи. Крім того, Рахункова палата активно співробітничає в цілях забезпечення фінансової безпеки країни з міжнародними організаціями (Рада керівників найвищих органів контролю держав-учасниць СНД, Міжнародна організація найвищих органів аудиту), інститутами громадянського суспільства (Союз промисловців і підприємців України). Незважаючи на регулярні спільні заходи і взаємодію між цими й іншими відомствами, кожна з них діє незалежно у межах своєї сфери регулювання фінансових відносин. У таких умовах відомства починають більше орієнтуватися на вирішення внутрішніх проблем, приділяючи особливу увагу оцінці

і прагненню поліпшити свої власні результати, чим сприяють досягненню загальних національних інтересів і пріоритетів[55].

Одним із найважливіших завдань, що стоїть перед органами державної влади, є удосконалення рівня механізму забезпечення фінансової безпеки України шляхом прийняття нормативно-правових актів. Повністю погоджуємося з О. Бригінцем, який зазначив, що для покращення рівня механізму правового забезпечення фінансової безпеки України та заповнення правового вакууму у цій сфері вкрай потрібним є прийняття Закону «Про основи фінансової безпеки України». Запропонований законопроєкт передбачає поєднання зусиль суб'єктів, які забезпечують фінансову безпеку нашої держави у єдино правильному напрямі як дієвий інструментарій механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. Основні положення Закону нададуть змогу визначити основні терміни, що відіграють ключову роль у сфері забезпечення фінансової безпеки України. Крім того, будуть визначені суб'єкти та об'єкти, щодо яких суб'єкти реалізовують свій адміністративно-правовий статус. Правовий статус суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України буде розкрито у широкому значенні. Також буде окреслено принципи, тобто керівні ідеї та засади, на основі яких реалізується забезпечення фінансової безпеки України[56].

Також С. Обрусна, К. Пасинчук, В. Чубань наголошують, що основним законом, що регулює питання фінансової безпеки держави, має стати Закон України «Про основи фінансової безпеки України». У ньому мають бути закладені не абстрактні загальнотеоретичні поняття, а чітко визначені підходи до формування системи забезпечення фінансової безпеки держави, механізм її функціонування,

[55] Бондаренко А.І. Державне регулювання фінансової безпеки економіки України. Університет цивільного захисту України. Механізми державного управління. Харків, 2020. С. 320–321. URL: https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/-science/spetsializovani-vcheni-rady/disbondarenko.pdf

[56] Бригінець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: автореф. дис. … д-ра юр. наук: 17.02.2017. Ірпінь, 2017. 41 с.

повноваження і схема взаємодії суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України[57].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що механізм правового забезпечення фінансової безпеки є системою правових засобів, які спрямовані на створення досконалої правової бази та системи контролю за фінансовою діяльністю держави, органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення стабільності фінансової системи, попередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень.

1.4. Принципи реалізації фінансової безпеки держави

На сучасному етапі розвитку нашої держави особливої уваги потребує комплексний підхід до забезпечення фінансової безпеки держави. Зокрема, особливу увагу необхідно зосередити на формуванні та дотриманні принципів реалізації фінансової безпеки держави.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Також цей Закон визначає, що «національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних та потенційних загроз»[58]. Прийняття Конституції України визначело, що забезпечення економічної безпеки (поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України) є найважливішою функцією держави і справою всього Українського народу[59]. Це пов'язано з тим, що наша держава постійно стикається як із зовнішніми, так і з

[57] Обрусна С. Ю., Пасинчук К. М., Чубань В. С. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. *Організаційно-правові аспекти фінансової безпеки України.* 2019. № 5. С. 103. URL: http://apnl.dnu.in.ua/5_2019/23.pdf

[58] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995042

[59] 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

внутрішніми загрозами, які безпосередньо впливають на стабільність розвитку нашої економіки, національної валюти, економічної безпеки та її складової – фінансової безпеки.

Фінансову безпеку держави можна визначити як здатність держави здійснювати самостійну фінансово-економічну політику відповідно до своїх національних інтересів. Варто зазначити, що фінансова безпека залежить від здатності державних органів організовувати свою діяльність так, щоб забезпечити стійкість економічного розвитку, нейтралізувати вплив світових фінансових криз, а також запобігти великомасштабному відпливу капіталу за кордон. З метою забезпечення своєї фінансової безпеки держава повинна розробити стратегічні та тактичні прийоми і підходи, визначити основні напрями діяльності. Це варто робити з урахуванням факторів, які впливають на фінансову безпеку[60].

Сьогодні на перше місце серед загроз для фінансової безпеки можна поставити кібертероризм, зокрема у фінансовій сфері. Особливо відчутно це в діяльності банків. Також значне місце серед загроз для фінансової безпеки сьогодні посідає кіберзлочинність. Особливу роль відіграє агресія і сепаратизм у східних регіонах нашої держави та часткова енергетична залежність від країни-агресора. Відчувається вплив світових фінансових коливань та кризових явищ на економіку нашої країни. Значну шкоду завдає корупція у владних структурах. Недостатньо ефективним є державне регулювання у фінансово-кредитній сфері. Однак найбільше ця ситуація ускладнюється недосконалою законодавчою базою у сфері реалізації фінансової безпеки.

О. Бригінець до основних факторів забезпечення фінансової безпеки пропонує віднести: рівень фінансової незалежності, що визначається загальним розміром заборгованості за зовнішніми кредитами та масштабом впливу іноземного капіталу; особливості політичного стану у державі; напрям розвитку фінансово-кредитної

---

[60] Сластьоненко О.О. , Йовик В.О. Фактори впливу на стан фінансової безпеки України. *Фінансова безпека України на сучасному етапі:* матеріали II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції на тему: (28 листопада 2016 р.) Ірпінь, 2016. Державна фіскальна служба України, Університет ДФС України. Ірпінь: Видавництво УДФСУ, 2016. С. 131.

політики уряду України; рівень розвитку фінансової інфраструктури та нормативно-правової бази функціонування фінансового сектору держави[61].

На сучасному етапі економічні реалії України складаються так: посилюється впив як внутрішніх, так і зовнішніх загроз на рівень фінансової безпеки держави. У зв'язку з цим механізм забезпечення фінансової безпеки держави недостатньо ефективний. Виникає потреба у підвищенні рівня захищеності всієї фінансової системи держави, дослідженні структури фінансової безпеки, аналізі правових засад здійснення державної політики у сфері фінансової безпеки України та визначенні принципів реалізації фінансової безпеки.

Фінансова безпека України формується на підставі проведення визначеної державної політики, що базується на прийнятих в установленому порядку стратегічних документах фінансової сфери: стратегіях, доктринах, концепціях, програмах.

Провівши детальне дослідження щодо законодавчого підходу до визначення понять «національна», «економічна» та «фінансова» безпека, А. Полторак пропонує таку градацію: національна безпека має спрямованість на досягнення стану захищеності національних інтересів України, дефініція «економічна безпека» має спрямованість на збалансоване та стале зростання, а поняття «фінансова безпека» включає в себе формулювання «стабільний соціально-економічний розвиток»[62].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій[63].

---

[61] Бригинець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. С. 143.

[62] Полторак А.С. Системна таксономія фінансової безпеки. *Вісник аграрної науки Причорномор'я.* Миколаїв. 2018. Вип. 3. С. 28.

[63] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042

О. Бригінцем у результаті проведеного дослідження встановлено тісний взаємозв'язок між усіма структурними елементами національної безпеки України, основним з яких є економічна безпека, що базова для забезпечення інших частин національної безпеки, а саме: військової, політичної, соціальної, екологічної, технологічної, інформаційної та інших. Економічна безпека України взаємодіє з іншими видами національної безпеки, проникаючи у них, акумулює в собі їх дію та залишається основою національної безпеки нашої держави. Він пропонує розглядати економічну безпеку держави як стан і здатність останньої протистояти різним небезпекам, а також забезпечувати перспективний розвиток економічної системи та добробуту населення. Також автором доведено, що провідною складовою економічної безпеки України є фінансова безпека, від якої залежить реалізація національних інтересів та поступальний розвиток держави на основі відповідного нормативно-правового забезпечення фінансових та інвестиційних процесів як у внутрішньодержавних, так і у міжнародних правовідносинах[64].

Особливої уваги сьогодні потребує дослідження правового забезпечення фінансової безпеки держави. Здійснення забезпечення фінансової безпеки держави базується на таких засадах: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про національну безпеки України», «Про Раду національної безпеки та оборони України», «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», «Про Стратегію національної безпеки України» та інші закони України з питань забезпечення фінансової безпеки, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ще одним нормативно-правовим актом, який містить норми щодо врегулювання фінансової безпеки, є Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері[65]. О. Бригінець вважає, що положення Концепції визначають, що стан фінансової безпеки

---

[64] Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. С. 27.

[65] Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. С. 156. Ст. 2533.

держави залежить від явищ та чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави[66].

Суспільні відносини, які виникають у сфері «безпеки», регулюються певною системою правових засобів – механізмом правового забезпечення. О. Бригінцем доведено, що правовий механізм забезпечення економічної безпеки України повинен включати такі елементи: нормативно-правову основу; функціональний механізм публічної влади; систему суб'єктів господарювання; суспільно-політичну інфраструктуру[67].

При цьому необхідно враховувати, що система – це множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, вони взаємодіють як із зовнішнім середовищем, так і між собою. Також кожна система містить елементи нижчого порядку, які об'єднані спільною метою та базуються на підставі дотримання відповідної системи принципів. У словнику за редакцією А. Азирелияна визначено, що принципи – погляд на речі чи вихідне положення якої-небуть теорії, вчення, тобто такі основи, які формують певні правила або обмеження[68].

Питання забезпечення фінансової безпеки держави надзвичайно актуальне. У своєму дослідженні В. Сухонос звернув увагу на те, що реформування українського законодавства зумовило деформацію ринкових відносин. У результаті почалося зростання тіньового сектору економіки. Зокрема, збільшилася частка капіталів кримінального походження, власники яких постійно намагаються їх легалізувати. Цьому також сприяє недостатній рівень фінансової

---

[66] Бригінець О.О. Щодо підвищення ефективності Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 11–12 листопада 2016 р.: тези доповіді. Київ, 2016. С. 81.

[67] Бригінець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: автореф. дис…. д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. С. 27.

[68] Экономический и юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. Москва: Ин-т новой экономики, 2004. С. 665.

безпеки, зокрема таких її елементів, як безпека грошового обігу, інфляційна, валютна, бюджетна, боргова та інвестиційна безпека[69].

Особливу увагу сьогодні потрібно приділити формуванню системи принципів побудови ефективної фінансової безпеки держави.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони. Зокрема, основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, на першому місці верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосування сили. На другому місці – принципи щодо дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки. І третьою складовою є принципи, що стосуються розвитку сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони[70].

На думку А. Ковальчука, національними інтересами, які лежать у полі зору фінансової сфери, є задоволення потреб у фінансових ресурсах безпосередньо будь-яких суб'єктів у державі [71]. Особливу увагу в цьому аспекті варто приділити діяльності органів державної влади у сфері загальнодержавних фінансових інтересів, тобто формуванню державної фінансової політики. При цьому треба враховувати, що державна фінансова політика реалізується шляхом державного управління у фінансовій сфері. Складовою загально-державного управління є державне управляння у фінансовій сфері. У зв'язку з цим, розглядаючи питання щодо формування принципів забезпечення фінансової безпеки, варто базуватися на загальних

---

[69] Сухонос В.В. Концептуальні організаційно-правові засади функціонування системи економічної безпеки банків. *Правовий вісник Української академії банківської спра*ви. Суми, 2011, № 1. С. 64.

[70] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042

[71] Ковальчук А.Ю. Система сучасних принципів механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2017. № 1. С. 64.

принципах державного управління та враховувати принципи міжнародного права.

У своєму монографічному дослідженні щодо питань фінансової безпеки О. Барановський пропонує віднести до принципів забезпечення фінансової безпеки принципи: законності; справедливості; обґрунтованості; рівноправності; багатовимірності; комплексності; неподільності; забезпечення балансу фінансових інтересів суб'єктів; взаємної відповідальності всіх суб'єктів фінансової безпеки; своєчасності; адекватності; дотримання максимально можливого рівня прозорості; еволюційності; наступництва; послідовності; інтегрованості в міжнародні системи фінансової безпеки; пріоритетності договірних (мирних) заходів у вирішенні конфліктів фінансового характеру; сумісності; варіантності; співмірності; стабільності; надійності; ефективності[72].

Враховуючи значну кількість проведених наукових досліджень, що стосуються класифікації принципів забезпечення фінансової безпеки, варто звернути увагу на дослідження А. Ковальчук. Це дослідження присвячене виокремленню принципів механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки. Автор вважає, що такий поділ надасть можливість зрозуміти, де не вистачає певних керівних засад або де їх занадто багато, і пропонує поділити принципи забезпечення фінансово-економічної безпеки на три групи: загальноправові, спеціальні, конкретно-галузеві (специфічні). При такому поділі автор пропонує під загальноправовими принципами розуміти такі правові принципи, які властиві кожному виду діяльності, що відбувається в різних сферах суспільних відносин. До таких принципів можна віднести: принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина та принцип верховенства права. До групи спеціальних принципів А. Ковальчук пропонує віднести ті, які властиві певній діяльності, що здійснюється у фінансовій сфері. До таких принципів доцільно віднести: державне регулювання діяльності у фінансовій сфері України; оптимальне поєднання адміністративних і економічних методів впливу на фінансову сферу держави; збалансованість фінансових інтересів усіх суб'єктів у державі; ефективність нормативно-правового регулювання фінансової сфери

[72] Барановський О.І. Фінансова безпека: монографія. Київ: Фенікс, 1999. С. 39–40.

України; своєчасність і адекватність заходів захисту національних фінансових інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади у забезпеченні фінансової безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів глобальної фінансової безпеки; всебічну нормативно-правову урегульованість відносин, що виникають під час задоволення фінансових інтересів будь-якими суб'єктами та пов'язаних із ними суспільних відносин. До третьої групи конкретно-галузевих (специфічних) принципів автор пропонує віднести ті, які властиві основним сферам фінансової діяльності. Ця група матиме свою внутрішню класифікацію і складатиметься з бюджетної, податкової, кредитно-банківської та сфери валютного регулювання. Підводячи підсумок свого дослідження, А. Ковальчук наголошує на тому, що всі перераховані групи мають певні специфічні принципи, які властиві лише цій групі і містяться в спеціальних законах, які регулюють суспільні відносини у вказаних сферах. Ці принципи повинні бути покладені в основу під час кодифікації нормативно-правової бази у фінансовій сфері України[73].

Сьогодні актуальними є питання розгляду економічної сутності фінансової безпеки як складової національної безпеки. При цьому необхідно враховувати, що науковці намагаються постійно дослідити поняття «фінансова безпека». Проаналізувавши основні засади фінансової безпеки України, А. Полторак пропонує таке визначення поняття «фінансова безпека держави»: це умови, у яких функціонує фінансова система країни, що кількісно оцінюється за допомогою узагальнення індикаторів стану грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, боргової безпеки та безпеки небанківського фінансового сектору, за яких дія внутрішніх та зовнішніх загроз не спричиняє негативних процесів у цій складній системі і не заважає створенню сприятливих фінансових умов для її сталого розвитку. У результаті проведеного дослідження автору вдалося визначити систему принципів державної політики у сфері фінансової безпеки України: верховенство права; законність;

[73] Ковальчук А.Ю. Система сучасних принципів механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2017. № 1. С. 67.

транспарентність; підзвітність; участь (в інтересах України) у міжнародних зусиллях з підтримання безпеки і миру, міждержавних механізмах та системах міжнародної колективної безпеки; розвиток сектору безпеки як основного інструменту реалізації державної політики у сфері національної безпеки; відповідність національним інтересам держави; дотримання норм міжнародного права[74].

Провівши своє дослідження, О. Бригінець вважає, що до основних принципів побудови при формуванні основних елементів правового забезпечення фінансової безпеки держави, варто віднести: сукупність взаємопов'язаних елементів; відкритість та ієрархічність; принцип самоорганізації та саморозвитку; множинність форми і структури; мінливість і варіабельність розвитку; стійкість у певний момент часу при досягненні нового рівня розвитку[75].

У своєму дослідженні В. Сухонос зробив спробу згрупувати правові принципи, на основі яких має будуватися законодавство, для того щоб регламентувати процедури забезпечення економічної безпеки банку. Вважаємо за доречне проаналізувати напрацьований досвід та звернути увагу на створення системи економічної безпеки, яка забезпечить захищеність банку. З метою регламентації процедури забезпечення економічної безпеки банку законодавство має будуватися на таких принципах, як:

– *законність* – принцип чіткої визначеності норм права, передбачає здійснення всіх правових форм діяльності на основі й відповідно до норм права, природних прав та обов'язків людини;

– *системність* передбачає створення такої системи економічної безпеки банку, яка забезпечить його захищеність, зокрема коштів, майна, інформації та різних сфер банківської діяльності від небезпек, загроз та форс-мажорних обставин;

– *своєчасність* – передбачає таку побудову системи економічної безпеки, яка б дозволила на ранніх стадіях виявляти різні деструктивні чинники, вживати заходи щодо запобігання негативних наслідків їх дії і заподіяння шкоди банку;

---

[74] Полторак А.С. Системна таксономія фінансової безпеки. *Вісник аграрної науки Причорномор'я.* Миколаїв. 2018. Вип. 3. С. 29–30.

[75] Бригінець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. С. 147.

– *безперервність* означає, що система економічної безпеки повинна бути постійно діючою системою;

– *оптимальність* означає оптимальне поєднання витрат на її створення, функціонування та досягнення результатів;

– *плановість* передбачає забезпечення економічної безпеки банку на основі єдиної концепції, викладеної в комплексній програмі та планах з визначених напрямів та видів безпеки;

– *координаційність* означає, що усі суб'єкти цього процесу мають взаємодіяти один з одним, координувати свою діяльність та узгоджувати дії з метою досягнення поставленої мети;

– *компетентність* означає закріплення повноважень посадових осіб банку щодо забезпечення економічної безпеки банку у відповідних компетенційних нормативно-правових актах;

– *гласність* передбачає ознайомлення працівників банку з нормативно-правовою базою, що регламентує процес забезпечення економічної безпеки банку;

– *конфіденційність* означає особливий режим доступу до банківської інформації, що містить банківську таємницю;

– *відповідальність* означає, що кожен учасник банківської діяльності несе відповідальність за невиконання або неналежне виконання положень, що стосуються організації системи банківської безпеки[76]. Перераховані принципи є тими засадами, на яких має будуватися система економічної безпеки банку.

На сучасному етапі науковцями розроблено різні методики щодо класифікації принципів забезпечення фінансової безпеки. Це дає можливість з наукової точки зору розкрити базові засади діяльності у фінансово-економічній сфері. Зокрема, О. Бригінець виділив такі принципи забезпечення фінансової безпеки країни на наступні роки: скорочення дефіциту державного бюджету; зменшення відпливу капіталу за кордон; розвиток внутрішнього ринку капіталу; удосконалення підходів до оцінки кредитних ризиків банків [77].

---

[76] Сухонос В.В. Концептуальні організаційно-правові засади функціонування системи економічної безпеки банків. *Правовий вісник Української академії банківської спра*ви. Суми, 2011. № 1. С. 66.

[77] Бригінець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. С. 143.

Метою державної фінансової політики є створення сприятливих умов для стійкого соціально-економічного розвитку держави, а реалізація фінансової політики передбачає певні етапи розвитку, визначення пріоритетних напрямів, стратегічних цілей та завдань. Серед основних завдань подальшого розвитку фінансової політики на першому місці фінансове забезпечення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави; удосконалення фінансових механізмів системи державної підтримки; державне фінансове забезпечення розвитку інфраструктури. Розвиток державної фінансової політики повинен відбуватися на підставі таких принципів, як:

– державне регулювання та управління у напрямі економічного зростання, яке здійснюється на основі реалізації взаємозалежних та взаємопов'язаних державної економічної та фінансової політик;

– визначення та реалізація пріоритетних проєктів соціально-економічного розвитку країни на основі комплексного та інтегрованого підходів;

– удосконалення механізмів взаємодії держави, бізнесу, науки, суспільства та населення, а також механізмів державно-приватного партнерства;

– оцінка результативності та ефективності напрацьованих організаційно-економічних і фінансових механізмів розвитку держави;

– здійснення моніторингу та контролю за реалізацією основних напрямів фінансової політики, своєчасне внесення змін та коректив[78].

Отже, у результаті проведеного дослідження вважаємо, що з метою ефективного практичного застосування реалізація фінансової безпеки держави повинна базуватися на таких принципах:

– дотримання національного законодавства;

– виконання міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна;

– проведення державного аудиту за всіма сферами фінансової безпеки;

---

[78] Гордієнко Л.А. Перспективи розвитку державної фінансової політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2015. № 4 (52). С. 20–24.

– відкритість інформації про державну політику у фінансовій сфері;

– прозорість застосування фінансових ресурсів;

– підзвітність використання фінансових ресурсів;

– системність планування у сфері фінансової безпеки;

– своєчасність прийняття рішень;

– урахування впливу глобалізаційних факторів на фінансову сферу;

– відповідність прийнятих рішень захисту національних інтересів України.

РОЗДІЛ 2
ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ФАКТОРА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Роль інституту фінансової безпеки у процесі формування національної безпеки

У сучасних умовах прискорення інтеграції у світове співтовариство та стрімкого розвитку міжнародних відносин місце кожної держави у світовій економічній системі визначається рівнем її фінансової безпеки, тобто фінансовою самостійністю і незалежністю держави, її можливістю протистояти впливу дестабілізуючих чинників. Беззаперечно фундаментальною та основоположною базою економічного розвитку держави є економічна безпека. Проте одним із найважливіших елементів економічної безпеки держави в сучасних умовах є саме фінансова безпека. На нашу думку, правове забезпечення фінансової безпеки України необхідно визначати через діяльність державного апарату та всього суспільства, спрямовану на захист національних цінностей та інтересів у фінансовій сфері.

Правову основу політики держави у сферах фінансової безпеки України становлять Конституція України[79], де у статті 17 визначено, що забезпечення економічної безпеки є однією з найважливіших функцій нашої держави, справою всього українського народу, Закон «Про національну безпеку України»[80] та інші закони України, міжнародні договори, а також нормативно-правові акти, видані на виконання Конституції та законів України, зокрема Концепція

[79] Конституція України: офіц. текст. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[80] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19

забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15.08.2012 № 569-р[81], у якій зазначено, що світова фінансово-економічна криза 2008–2009 років мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. Криза засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набирає особливого значення.

У п. 65 Концепції наголошено, що «Україна забезпечить посилення фінансової стійкості, ефективне використання бюджетних коштів, міжнародної допомоги, а також коштів з інших джерел, не заборонених законодавством, які залучатимуться для гарантування національної безпеки України, шляхом підвищення прозорості та впровадження сучасного фінансового менеджменту». Концепція створювалась як програмний документ із боротьби з наслідками світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, що принесла відчутні негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері потребувало особливої ваги. Вважаємо, що сьогодні має бути прийнята нова Концепція забезпечення фінансової безпеки України, яка буде спроможна забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави.

Варто ще згадати Закон України «Про основи національної безпеки України»[82] (втратив чинність у 2018 році), який став першим законодавчим актом безпосередньо у цій сфері. Національна безпека трактувалася доволі широко, як: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки,

---

[81] Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 року № 569-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-р#Text

[82] Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. *Урядовий кур'єр.* 30 липня № 139 (втратив чинність).

науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сфер державного управління у разі виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам. Загрозами національним інтересам у економічній сфері визнавалися: значне скорочення ВВП, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямах інноваційного розвитку; послаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні економічних відносин, зокрема фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює

створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан із продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; тінізація національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними. Безпосередньо фінансової безпеки держави з цього переліку, на наш погляд, стосувалися такі загрози, як: нестабільність фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; тінізація національної економіки.

Варто зазначити, що ухвалений новий Закон України «Про національну безпеку України» змістив акценти державної політики у цій сфері. Трактування національної безпеки України у чинному Законі звузилося, порівняно з попереднім: вона розуміється як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз[83]. Отже, національна безпека фактично ототожнюється з обороною держави, акцентована на захисті державного суверенітету та територіальної цілісності. Таке її трактування не відповідає визначеним тим самим Законом фундаментальним інтересам, серед яких, зокрема, − сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення. Сьогодні відбуваються зміни в міжнародній обстановці, що поклали початок новим підходам у сфері політичних, економічних і військових відносин країн світової спільноти. І у цих умовах забезпечення національної безпеки тісно пов’язане з вирішенням економічних і фінансових питань.

[83] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19

У «Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»[84] визначено, що «економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання». На нашу думку, саме збалансованість та зростання фінансової системи є основним напрямом забезпечення економічної безпеки.

Підтримуємо науковців[85], які зазначають, що у світовій практиці дедалі більше утверджується думка, що традиційний підхід до національної безпеки держави, який ґрунтується на захисті її територіальної цінності, є застарілим. Територія та розташовані на ній об'єкти можуть бути збереженими, проте може настати гуманітарна катастрофа, ділова активність припинитися, а державна влада може бути втрачена. І для цього не потрібні ні танки, ні ракети. Багаторазово доведено, що міцність позицій в інформаційному середовищі вартує не менше, ніж стійкість прикордонних постів. Головною мішенню нападу сьогодні стають економічні об'єкти, відносини та інститути. Найпотужніша зброя у сучасному світі − економічна. І в цьому контексті варто згадати вірус Petya, торговельні війни між США та Китаєм тощо.

На сьогодні правове забезпечення фінансової безпеки України має стати стратегічним напрямом у діяльності нашої держави. Ця тенденція посилюється тим, що глобалізація економіко-правових процесів є незворотнім природним еволюційним наслідком розвитку суспільства та прискорює зміни у самому суспільстві. Погоджуємося з думкою З. Варналія, що у сучасних умовах особливу роль відіграє насамперед система фінансової безпеки держави як базова економічної безпеки держави у цілому. Адже сучасні економічні реалії переконливо свідчать, що перспективи, темпи та загальний вектор напряму соціально-економічного прогресу національних

[84] Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text

[85] Марченко О.М., Пушак Я.Я., Ревак І.О. Фінансова безпека держави: навч. посібник. Львів, 2020. С. 56.

господарств значною мірою залежать від стану сформованості економічної безпеки держави, у системі якої важливу роль відіграє фінансова складова[86].

Забезпечення фінансової безпеки на всіх рівнях управління є важливим завданням для багатьох країн, зокрема і України. Неможливо вирішити економічні проблеми, що стоять перед країною, регіоном та підприємством, не забезпечивши їм фінансову безпеку. Це завдання стає особливо пріоритетним в умовах нестабільності та фінансової кризи. Безпека, як юридичне та економічне поняття, відображає національні інтереси, пов'язані зі збереженням сформованих економіко-правових відносин у певній державі або на конкретній території та з необхідністю їх захисту від будь-яких зовнішніх і внутрішніх посягань. Варта уваги думка О. Головченка[87], що фінансову безпеку будь-якої держави визначають такі фактори: 1) рівень фінансової незалежності (при цьому велике значення має розмір зовнішньої фінансової допомоги з боку міжнародних фінансових інституцій, економічних угруповань, урядів окремих країн, обсяг іноземних інвестицій у національну економіку); 2) характер фінансово-кредитної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої), яку проводить держава; 3) політичний клімат у країні; 4) рівень законодавчого забезпечення функціонування фінансової сфери.

У правовому регулюванні відносин фінансової безпеки в Україні, на нашу думку, відсутній комплексний підхід. Адже проблема фінансової безпеки у національному законодавстві згадується надто загально. У контексті правового забезпечення фінансова безпека передбачає створення таких умов функціонування фінансової системи, за яких, по-перше, фактично буде відсутня можливість спрямовувати фінансові потоки в незакріплені нормативними актами сфери їх використання й, по-друге, до мінімуму знизити можливість зловживання фінансовими ресурсами.

---

[86] Економічна безпека: навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. Київ: Знання, 2009. С. 9.

[87] Головченко О. Фінансова безпека держави: сутність проблеми та механізм забезпечення. *Актуальні питання безпеки фінансової системи держави*: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Харків, 21 лютого 2014 року). С. 100.

Тісний зв'язок економіки нашої країни зі світовою вимагає постійного моніторингу дестабілізуючих факторів, які сьогодні в умовах експортної орієнтації країни, від'ємного платіжного балансу, неефективності бюджетних відносин, поглибленої співпраці з міжнародними фінансовими інститутами несуть постійну загрозу міцності фінансової системи. У зв'язку з цим все більшої актуальності набуває питання формування та забезпечення достатнього та надійного рівня фінансової безпеки держави, яка пов'язана з економічними проблемами України на сучасному етапі розвитку: зростанням зовнішнього та внутрішнього боргу країни, підвищенням рівня інфляції та рівня монетизації, збільшенням обсягів зобов'язань суб'єктів господарювання тощо. На думку М. Єрмошенка[88], однією з основних функцій системи забезпечення фінансової безпеки є створення системи та постійна підтримка її в належному стані, що передбачає створення організаційно-правових засад для побудови, розвитку та функціонування системи, формування організаційної структури, окремих її складових і розподіл їх функцій, кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне тощо забезпечення як системи в цілому, так і окремих її складових.

Фінансову безпеку будь-якої держави визначають насамперед такі чинники: державне регулювання та досконалість нормативно-правового забезпечення функціонування фінансової сфери; рівень фінансової незалежності від інших держав, міжнародних фінансових організацій, бізнес-структур, іноземних інвесторів; характер державної фінансово-кредитної політики (і внутрішньої, і зовнішньої); суспільно-політичні процеси та політична ситуація в країні; рівень розвитку економіки та динаміка економічного зростання[89]. Правове регулювання фінансової безпеки доцільно спрямувати на створення умов, які забезпечують достатність фінансових ресурсів, їх збалансованість та ліквідність, а також ідентифікацію сфер правового регулювання за інститутами фінансової системи, а саме: державні та місцеві фінанси, бюджетні та позабюджетні фонди, фінанси суб'єктів

[88] Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення: монографія. Київ: КНТЕУ, 2001. С. 33.

[89] Марченко О.М., Пушак Я.Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави: навч. посібник. Львів, 2020. С. 13.

господарювання. Фінансова безпека з позицій правого регулювання безпеки функціонування інститутів фінансової системи повинна забезпечувати розвиток кожної підсистеми з метою забезпечення стабільності, захищеності та розвитку фінансової системи в цілому[90].

На думку О. Барановського[91], система фінансової безпеки включає такі елементи: наукову теорію фінансової безпеки; концепцію фінансової безпеки; політику фінансової безпеки; стратегію та тактику забезпечення фінансової безпеки; міжнародні, державні та суспільні інститути, що забезпечують фінансову безпеку; індикатори фінансової безпеки; інформацію про фактичний стан фінансової безпеки. Так, можна погодитися з ученим, що формування системи фінансової безпеки має відбуватися на основі розробки відповідної наукової теорії, концепції, політики, стратегії та тактики, наявності необхідних інститутів. Але це, на наш погляд, не елементи системи фінансової безпеки, а швидше механізм її забезпечення.

Погоджуємося з думкою Е. Дмитренко[92], що об'єктом фінансової безпеки виступає фінансовий інтерес особи, суспільства, держави чи окремих територій, а точніше – його охорона та захист. Ще у 2000 році О. Барановський у своєму дослідженні «Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення)» стверджував, що політика фінансової безпеки повинна містити: створення законодавчої бази у сфері фінансової безпеки; план дій виконавчої влади, спрямованих на удосконалення структури відповідних державних органів; програму і план реалізації правозастосовної практики у сфері фінансової безпеки. Стратегія забезпечення фінансової безпеки має ґрунтуватися на об'єктивних закономірностях розвитку фінансових відносин, визначати мету і завдання всієї системи забезпечення фінансової безпеки, орієнтуватися на розробку і послідовне здійснення заходів щодо закріплення і розвитку позитивних процесів і подолання негативних тенденцій у сфері фінансових відносин». На підставі наведеного

---

[90] Гетьманець О. Фінансова безпека як об'єкт правового регулювання. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 3. С. 222.

[91] Барановський О.І. Фінансова безпека: монографія. Київ: Фенікс, 1999. С. 23.

[92] Дмитренко Е. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. С. 20.

можна стверджувати, що «забезпечення фінансової безпеки» включає у себе і правове регулювання фінансових відносин, й діяльність органів державної влади, що спрямовані на розвиток позитивних тенденцій і протидію негативних тенденцій у сфері фінансової безпеки.

Проаналізувавши позиції науковців щодо тлумачення поняття «фінансова безпека держави», узагальнюючи та виокремлюючи найактуальніші твердження, О. Бригінець[93] вважає за доцільне розглядати фінансову безпеку держави у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні: фінансова безпека держави – це такий стан, за якого забезпечується належне функціонування усіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, який спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток.

У широкому значенні: фінансова безпека держави забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та українського суспільства; створює умови для якісного протистояння існуючим і виникаючим небезпекам і загрозам, які прагнуть завдати фінансових збитків державі, викликати залежність держави від зовнішніх факторів, підірвати конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, викликати відплив вітчизняного капіталу за кордон; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворювальних галузях народного господарства; підтримує належний правовий режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання під час проведення економічних перетворень, а також відповідність національного законодавства міжнародним (у першу чергу, європейським) стандартам; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період у будь-яких умовах, зокрема мінімізувати наслідки

[93] Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. С. 121–122.

кризи грошової і фінансово-кредитної систем; завдяки наявності у своєму розпорядженні відповідного ефективного механізму здійснює фінансовий контроль у сферах розподілу, перерозподілу та використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів під час формування дохідної частини державного та інших бюджетів.

Ускладнюється процес дослідження окремих елементів фінансової безпеки і тим, що вітчизняне законодавство належним чином не дає чіткого визначення поняття «фінансова безпека», «фінансова безпека держави», «правове регулювання фінансової безпеки держави» та «правове забезпечення фінансової системи держави». Відсутність тлумачення законодавцем ряду важливих понять призводить до правових прогалин.

Аналіз сутності фінансової безпеки у чинних нормативно-правових актах та дослідженнях приводить до висновку щодо доцільності визначення цього явища, виходячи з характеристики елементів фінансової системи та тих загроз, які становлять широке коло негативних факторів у фінансовій сфері, від уникнення яких залежить стан економічної безпеки та захищеність учасників цих відносин. Підтримуємо думку науковців[94], що фінансова безпека – це стан захищеності бюджетної, грошово-кредитної, банківської, фондової та валютної систем від негативного впливу різних загроз. Фінансова безпека держави є багаторівневою системою, яка включає низку підсистем, які за ефективної взаємодії дозволяють захистити фінансові інтереси держави та сформувати безпечні умови для розвитку фінансової, грошово-кредитної, бюджетної, банківської, фондової та валютної систем. Заслуговує на підтримку думка О. Гетьманець[95], що актуальною є розробка та прийняття нормативно-правого акта, що встановлює види та засоби захисту фінансових інтересів суб'єктів господарювання з урахуванням організаційно-правових особливостей забезпечення безпеки фінансової діяльності, враховуючи інститути фінансової системи країни.

---

[94] Корчинський І., Мельник С. Основні загрози економічній безпеці держави в сучасних умовах. *Ефективна економіка.* 2019. № 10. URL: www:ekonomy.-nayka.com.ua

[95] Гетьманець О. Фінансова безпека як об'єкт правового регулювання. *Підприємство, господарство і право,* 2020. № 3. С. 222.

Нині правове забезпечення фінансової безпеки України має бути стратегічним напрямом у діяльності України. Ця тенденція посилюється тим, що глобалізація економіко-правових процесів є незворотним природним еволюційним наслідком розвитку суспільства та прискорює зміни у самому суспільстві.

Фінансова безпека держави як система є досить складним економічним явищем через свою містку структуру. Така структура включає ряд підсистемних елементів, які і визначають її поточний стан. Бюджетна безпека України є домінантною складовою фінансової безпеки, яка безпосередньо відображає відносини між суб'єктами господарювання та державою з приводу формування, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів країни та створює необхідні фінансові умови для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку та фінансової системи у цілому.

Дослідження бюджетної безпеки держави є важливим для проведення ефективної економічної політики, яка дозволить закласти фундамент для інтеграції України в європейський простір та забезпечення умов фінансової стабільності та платоспроможності суб'єктів господарювання. Забезпечення бюджетної безпеки на належному рівні є надзвичайно актуальним питанням у сучасних умовах функціонування України. Оскільки негативні тенденції кризових явищ в економіці України, особливо у сфері фінансів, можуть призвести до втрати фінансової самостійності щодо визначення соціально-економічного розвитку суспільства: зниження рівня доходів та платоспроможності населення, зменшення прибутку підприємств, а отже, доходів державного та місцевих бюджетів, які суттєво вплинуть на рівень бюджетної безпеки.

Проблема податкових реформувань на сьогодні є також однією з найактуальніших для економіки України. Значення податкової складової у сучасному світі надзвичайно велике. Податки, що надходять до бюджету, створюють фінансову базу для розвитку держави. Правовий аспект полягає у процесі контролю за податковою системою, створивши умови для справедливого оподаткування. Крім того, за допомогою регламентованих положень можна мінімізувати зловживання під час процесу розподілу коштів бюджету.

В умовах системної кризи, яка охопила фінанси України, гостро постає питання забезпечення фінансової безпеки банківської системи як

основи фінансової системи нашої держави. Ця проблема має серйозний макроекономічний і стратегічний зміст. Сформована за роки незалежності банківська система України не змогла стати фінансовою базою для національної економіки. Наявність ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, що загрожують її стабільності, підтверджується відповідним рішенням Ради з фінансової стабільності, основним завданням якої, відповідно до положень Указу Президента «Про Раду з фінансової стабільності»[96], є своєчасне виявлення поточних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз і системних ризиків для забезпечення фінансової стабільності й мінімізації їх негативного впливу на фінансову систему держави.

Вплив негативних політичних, економічних, фінансових, валютних чинників сприяв зростанню дефіциту бюджету та, як наслідок, збільшенню державних боргів, особливо зовнішніх. Ситуацію зі зростанням боргів погіршує недосконала бюджетна та боргова політика, недостатньо ефективний механізм управління державним боргом. Підвищення державної заборгованості вище критичних значень є загрозливим явищем для економічної безпеки. Отже, правове регулювання фінансової сфери повинно охоплювати підготовку, видання та виконання нормативно-правових актів, які визначають засади функціонування різних інститутів і ланок фінансової системи з метою захисту фінансових інтересів.

Варта уваги думка Ю. Вашай[97], що серед внутрішніх загроз фінансовій безпеці України можна виділити такі: недосконала фінансово-бюджетна система, неефективність системи контролю за витратами бюджетних коштів, невчасне прийняття Державного бюджету; непродумана грошово-кредитна політика держави; неефективність податкової системи, масове ухилення від сплати податків; надмірний дефіцит Державного бюджету та переважно емісійне його покриття; зростання тіньової економіки, посилення її криміналізації; необґрунтоване зростання цін на споживчому ринку, відсутність паритету цін на сільськогосподарську та промислову продукції;

---

[96] Про Раду з фінансової стабільності: Указу Президента від 24.03.2015. № 170/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170/2015#Text

[97] Вашай Ю. Шляхи підвищення рівня фінансової безпеки України на сучасному етапі. *Галицький економічний вісник.* 2012. № 6 (39). С. 137–144.

істотна виснаженість ключових джерел фінансових ресурсів – прибутку суб'єктів господарювання, доходів бюджетів усіх рівнів, амортизаційних відрахувань, ресурсів цільових фондів та ін.; нелегальний вивіз з України капіталу, переховування валютних коштів за кордоном; недостатній державний контроль за здійсненням експорту та імпорту; нерозвиненість сучасної інфраструктури підтримки конкурентоспроможності українського експорту. До зовнішніх загроз фінансової безпеки в Україні належать: нерозвиненість сучасної фінансової інфраструктури; зростання зовнішньої заборгованості; нераціональне використання іноземних кредитів; нерегульований приплив в Україну іноземного капіталу та надання йому переваги порівняно з вітчизняним; надмірна відкритість економіки України, не виважена лібералізація зовнішньоекономічної діяльності; відсутність експортно-імпортної збалансованості. Отже, враховуючи великий спектр як зовнішніх, так і внутрішніх загроз фінансової безпеки країни, виникає потреба у визначенні основних напрямів зміцнення фінансової безпеки держави.

На нашу думку, насамперед варто звернути увагу на правове забезпечення фінансової безпеки держави. Адже правове регулювання фінансової сфери повинно охоплювати підготовку, видання та виконання нормативно-правових актів, які визначають засади функціонування інститутів і ланок фінансової системи, повноваження управлінського апарату як на державному, місцевому рівні, так і на рівні підприємницьких структур, громадян з метою захисту фінансових інтересів.

Враховуючи прогалини у чинному законодавстві та дискусійність питання щодо правового забезпечення фінансової безпеки, є потреба у з'ясуванні сутності фінансової безпеки як явища, що вимагає правового регулювання, адже забезпечення належного рівня фінансової безпеки – це гарантія незалежності держави, умова стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства, досягнення успіху державою на міжнародній арені. Роль інституту фінансової безпеки у процесі формування національної безпеки має бути націленим на усунення фактів та чинників, що призводять до створення загроз у сфері формування, розподілу та використання фондів грошових коштів держави, органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів і захисту національних інтересів держави та громадян.

2.2. Система суб'єктів та їх повноваження у сфері забезпечення фінансової безпеки держави

Розглядаючи правове забезпечення фінансової безпеки держави, на особливу увагу заслуговує питання системи суб'єктів фінансової безпеки держави, особливостей їх діяльності, які, реалізовуючи завдання і функції держави, впливають на її складові, що забезпечить принципову єдність у теоретико-пізнавальній основі розуміння структурно-функціональних характеристик суб'єктів фінансової безпеки.

Системний підхід передбачає стандартизацію та уніфікацію наукових понять, забезпечує однозначність та зіставність наукових висновків, необхідних для вивчення та удосконалення діяльності суб'єктів фінансової безпеки держави. Теоретико-методологічна єдність поглядів на структурні та функціональні аспекти суб'єктів суттєво впливає на формування цілісної уяви на їх правову природу, яка дає можливість проаналізувати співвідношення їх структури та функцій.

Застосування системних уявлень під час дослідження суб'єктів фінансової безпеки держави в науковій літературі досить поодинокі.

Суб'єкти сфери національної безпеки взагалі та фінансової безпеки держави зокрема досліджували В. Білоус, О. Бригінець, В. Горбулін, В. Заросило, В. Картавцева, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Комісаров, А. Комзюк, С. Константінов, О. Кузьменко, А. Куліш, В. Ліпкан, М. Лошицький, Г. Ситник, С. Чумаченко та інші. Разом з тим характеристика суб'єктів у сфері фінансової безпеки держави ще не отримала належного теоретико-правового опрацювання. У зв'язку із цим необхідно вирішити такі завдання: розглянути систему суб'єктів у сфері фінансової безпеки держави; визначити проблемні аспекти їх діяльності та на основі проведеного аналізу запропонувати шляхи удосконалення їх діяльності.

У сучасних умовах неоднозначність підходів щодо структури, завдань, цілей суб'єктів правовідносин у сфері фінансової безпеки держави, дублювання їхніх функцій і відсутність розподілу, а також налагодженої взаємодії цих суб'єктів є одним із факторів низької якості забезпечення фінансової безпеки держави. Цілком очевидно, що рівень досягнення публічних інтересів у сфері фінансової безпеки

держави залежить від ефективності діяльності суб'єктів у сфері ФБД. Водночас діяльність і рішення цих суб'єктів впливають і на результативність правового регулювання, охорони та захисту об'єктів ФБД.

Разом з тим системний підхід під час вивчення суб'єктів фінансової безпеки держави дасть змогу, по-перше, сформувати уявлення про суб'єктів фінансової безпеки держави як цілісну систему, про її стан і стан частин, про взаємодію системи із зовнішнім середовищем як однієї з умов існування системи, про загальні закономірності функціонування і розвитку системи, про структуризацію системи. По-друге, глибше та чіткіше розкрити внутрішні взаємозв'язки структурного та функціонального аспектів суб'єктів фінансової безпеки держави.

Система (від грец. systema – поєднання, що складається із частин) розглядається як сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках між собою й утворюють певну цілісність та єдність між собою і дають відповідний ефект. Система утворюється у визначеному середовищі, якому протистоїть і у взаємодії з яким проявляє всі свої якості. Система, як правило, не виникає одразу, але формується повільно та неухильно[98].

Так, основною умовою існування будь-якого об'єкта у вигляді системи є наявність у ньому якостей цілісності, тобто такого якісного стану, коли якості системи в цілому не можуть бути зведені до суми якостей її елементів. Принцип цілісності означає, що, по-перше, властивості цілого не зводяться до його складових частин, по-друге, властивості цілого не можуть бути виведені з його складових елементів і компонентів, по-третє, залежність властивостей і взаємовідносин між частинами, компонентами та елементами цілого від їх місця усередині цілого[99].

Крім того, властивостями системи є: а) багаторівневість; б) структурованість; в) динамічність; г) розгалужена мережа взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів та зв'язків; д) взаємозалежність системи і середовища; е) спрямованість на забезпечення

---

[98] Бельский К.С. Налоговая система: генезис, основне элементы, принципы. *Государство и право.* 2006. № 9. С. 48.

[99] Мусиенко Т.В., Лукин В.Н. Системный подход как теоретическая основа компаративного исследования микрополитики. *Credo: теоретический журнал.* 2003. URL: http://credonew.ru/content/view/340/55

захищеності, стійкості національної економіки та сприяння її розвитку; є) емерджентність; ж) функціональність.

Цілісність системи суб'єктів фінансової безпеки проявляється в організаційно-правовій відокремленості від інших елементів системи фінансової безпеки.

Інституції, що забезпечують фінансову безпеку держави, можна визначити на підставі аналізу структурних елементів фінансової безпеки. Так, у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України наведено визначення поняття фінансової безпеки, а також розкрито її складові. Отже, фінансова безпека – це стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни.

Фінансова безпека, у свою чергу, має такі складові: банківська безпека; безпека небанківського фінансового сектору; боргова безпека; бюджетна безпека, валютна, грошово-кредитна[100].

Не вдаючись до ґрунтовного аналізу визначених складових, варто зазначити, що, розглядаючи структуру фінансової безпеки через призму суб'єктів її забезпечення, окремі елементи, на нашу думку, варто об'єднати, а інші виокремити. Наприклад, об'єднати бюджетну та боргову безпеки, виокремивши, у свою чергу, податкову безпеку, грошово-кредитну, валютну безпеку, тісно пов'язані між собою та банківською безпекою, також не мають єдиного суб'єкта її забезпечення. Така позиція вже висловлювалась ученими.

Чимало науковців[101] визначають фінансову безпеку держави як складну багаторівневу систему, яка включає бюджетну, валютну,

---

[100] URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13?find=1&text= %D1 %84 %D1 %96 %D0 %BD %D0 %B0 %D0 %BD %D1 %81 %D0 %BE %D0 %B2 %D0 %B0+ %D0 %B1 %D0 %B5 %D0 %B7 %D0 %BF %D0 %B5 %D0 %BA %D0 %B0#Text

[101] Миколайчук А.Б. Методичний підхід до прогнозування рівня фінансової безпеки держави в системі моніторингу. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2012. № 38. С. 32; Савицька О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України. *Економічний форум*. 2012. № 3. С. 14; Шлемко В.Т., Бінько І.Ф. Економічна безпека України: сутність і напрями забезпечення: монографія. Київ: НІСД, 1997. 144 с.

грошово-кредитну, боргову безпеки, безпеку страхового ринку та безпеку фондового ринку.

Отже, суб'єктами забезпечення фінансової безпеки держави варто визначити інституції, що наділені відповідними функціями у сфері публічної фінансової діяльності за відповідними напрямами.

Варто зазначити, що усі без винятку державні органи здійснюють фінансову діяльність, тому що виконання функцій держави за всіма їх напрямами пов'язано з використанням фінансів. У ній беруть участь і органи місцевого самоврядування, оскільки для реалізації їх завдань потрібні фінансові ресурси, регулювання фінансових відносин. З огляду на відмінності завдань і правового статусу тих чи інших державних органів та органів місцевого самоврядування масштаби їх фінансової діяльності і ступінь участі в ній неоднакові.

Доцільно звернути увагу, що «державний орган створюється для здійснення визначеного виду державної діяльності, який залежить від предмета відання, поставлених завдань та виконуваних функцій. Такий орган, будучи первинною ланкою механізму держави, який внаслідок своєї діяльності реалізує ту чи іншу її функцію, має ряд специфічних ознак, які виокремлюють його серед інших структурних елементів вказаного механізму»[102].

Публічно-правова теорія нині має такі юридичні конструкції у сфері забезпечення фінансової безпеки держави, що дають змогу здійснити класифікацію її суб'єктів.

Як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів суб'єктів фінансової безпеки ставить перед нами насамперед питання щодо визначення критерію цієї класифікації. Критерій – підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка[103].

В. Авер'янов, здійснюючи класифікацію видів органів виконавчої влади, застосовує різні критерії, зокрема характер компетенції (або змісту функцій); сферу дії; способи прийняття владних рішень;

---

[102] Глущенко В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ nbuv/cgiirbis_64.exe?-C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF %2Fadv_2012_6_5.pdf&IMAGE_FILE_ DOWNLOAD=0.

[103] Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. Т. 2. укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2001. С. 382.

організаційно-правовий рівень[104]. Ю. Битяк в основу класифікації органів виконавчої влади ставить критерій: який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, і поділяє їх на: органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної (функціональної) компетенції; органи предметної компетенції [105].

В. Авер'янов класифікує види органів виконавчої влади за різними підставами залежно від:

– характеру компетенції (або змісту функцій) – на: 1) органи загальної компетенції; 2) галузевої компетенції; 3) функціональної або змішаної компетенції;

– сфери дії – на: 1) органи управління економікою; 2) органи управління соціально-культурним розвитком; 3) органи управління в адміністративно-політичній сфері;

– способів прийняття владних рішень – на: 1) колегіальні; 2) єдиноначальні (одноособові);

– організаційно-правового рівня – на: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) – міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації[106].

Правове забезпечення фінансової безпеки держави – одна із найважливіших цілей держави, яка реалізується через уповноважені органи та інститути, наділені, згідно із законодавством, компетенційними повноваженнями.

Класифікацію суб'єктів забезпечення фінансової безпеки варто здійснити за декількома критеріями, беручи за основу складові фінансової безпеки та враховуючи надбання вчених-адміністративістів.

Враховуючи значущість і роль суб'єктів фінансової безпеки держави в державно-правовій ієрархічній структурі, до основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків у сфері правового забезпечення фінансової безпеки держави варто віднести: 1) Президента

---

[104] Адміністративне право України. Академічний курс: підруч: у 2-х т.: Т. 1. Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. С. 209.

[105] Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 74.

[106] Адміністративне право України. Академічний курс: підруч: у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. С. 209.

України; 2) органи виконавчої влади; 3) органи місцевого самоврядування; 4) державні органи, які не належать до виконавчої гілки влади, але не безпосередньо, а через свій апарат беруть участь у відносинах (органи законодавчої влади); 5) державні органи, які не належать до виконавчої гілки влади, але безпосередньо здійснюють свої права та обов'язки у сфері публічно-правового забезпечення (НБУ, РНБО, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та інші).

Різний ступінь взаємозв'язку з публічною фінансовою діяльністю дозволяє виокремити органи загальної компетенції, що здійснюють фінансові повноваження як один з напрямів своєї діяльності, та органи спеціальної компетенції, створені з метою реалізації державних функцій щодо акумуляції розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів коштів.

До системи органів загальної компетенції у сфері публічної фінансової діяльності входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Органами спеціальної компетенції є Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Державна податкова служба, Державна митна служба. Крім центральних органів виконавчої влади, функції у сфері забезпечення фінансової безпеки виконує Національний банк України, Рахункова палата України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Кожен із зазначених суб'єктів займає відповідне місце в системі, яке пов'язане з його правовим статусом, що зумовлює можливість взаємодії з іншими суб'єктами. Крім того, поліморфізація системи суб'єктів фінансової безпеки дозволяє виокремити найоб'ємнішу підсистему – органи виконавчої влади, що характеризується ізоморфізацією (системною схожістю) через неминуче повторення основних системоутворювальних параметрів – елементів, відносин між ними, умов, які обмежують ці відносини.

Кожна система має дві складові – елементний склад і структуру як систему зв'язків між елементами. Під структурою розуміють сукупність елементів і зв'язків між цими елементами, що визначають

внутрішню побудову та організацію об'єкта як цілісної системи. Структура – це вид (або форма) упорядкування елементів системи, який інваріантний щодо деяких її змін, перетворень[107].

Нерозривний зв'язок системи і структури пояснюється тим, що системі необхідна структура саме як фундамент, що здатний забезпечити потрібна силу зчеплення всіх її складових, забезпечити міцне і стійке її буття як цілого, стабільне і ефективне її функціонування як цілого, прогресивний і економний її розвиток як цілого. Отже, системі притаманна об'єктивна потреба у структурі (незалежно від того, усвідомлює вона цю потребу або не усвідомлює), що дозволяє говорити про функції структури в системі[108].

Основною функцією структури в системі є забезпечення в ній внутрішньої міцності, сталості, високого ступеня зв'язку всіх її компонентів, її здатність протистояти середовищу як самостійного, окремого утворення, яке так чи інакше протистоїть середовищу[109.]

Виокремлення структури, визначення характеру взаємодії між елементами системи дає можливість встановити закономірності розвитку суб'єктів фінансової безпеки держави.

Структурність доповнюється ієрархічністю, яка передбачає вертикальну підпорядкованість рівнів системи, її елементів. «Ієрархічна побудова систем не тільки є економічною та стійкою до перешкод, але і становить єдиноможливий спосіб побудови досить складних систем»[110].

Тобто ієрархічність та структурованість системи – це не лише властивості побудови системи, але і властивості її поведінки: окремі рівні обумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування є результатом взаємодії всіх її сторін та рівнів[111].

---

[107] Отражение, системы, кибернетика. Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода / В.С. Тюхтин. М.: Наука, 1972. С. 21.

[108] Каган М.С. Система и структура. Методологические проблемы. Системные исследования. Москва: Наука,1983. Выпуск 1983. С. 90

[109] Гареева И. А. Системообразующие признаки и свойства социальных систем. *Вестник ТОГУ*. 2009. № 3(14). С. 203.

[110] Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. *Фонд развития парламентаризма в России.* М.: Инфограф, 1999. С. 25.

[111] Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 610

Структурні елементи безпосередньо впливають на побудову системи, її загальний вигляд та панораму[112].

Будь-яке доповнення одного елемента частини неминуче впливає на попередній статус інших, тому елементи системи щоразу мають бути наново врегульовані з урахуванням відносин, у яких вони перебувають один з одним[113].

Структура завжди проявляється в поведінці. Цей принцип структурної детермінації відіграє істотну роль у філософії і науці як методологічна основа під час розгляду питань теорії віддзеркалення і моделювання об'єктивної реальності.

Для суб'єктів фінансової безпеки держави системну спрямованість задано структурою їх юридичних конструкцій.

Теорія адміністративного права, а також чинне законодавство в єдині понятійні рамки ставить усіх суб'єктів, наголошуючи на їх взаємозалежності. Відповідно, структурна класифікація суб'єктів фінансової безпеки відображає не лише поділ, пов'язаний із розшаруванням, але так структурує зміст.

Неоднозначність структури суб'єктів фінансової безпеки пов'язана з тим, що додатковим критерієм виокремлення структури можуть виступати окремі властивості суб'єктів. Такими властивостями, наприклад, може бути організаційно-правова форма суб'єктів, наявність публічно-владних повноважень, ступінь участі у забезпеченні фінансової безпеки; аксіологічний критерій тощо.

Основною властивістю є структурованість, наявність конкретного складу елементів. У будь-якій системі всі її частини мають відносну самостійність. Це проявляється в їх диференційованості, просторово-часовій локалізації, наявності специфічних характеристик[114].

Яскравим прикладом виокремлення структури суб'єктів фінансової безпеки за напрямом податкової безпеки є здійснення класифікації суб'єктів податкового права, що обумовлено: по-перше, потребою у з'ясуванні сутності суб'єктів податкового права, їхньої ролі у забезпеченні фінансової безпеки держави: а) у формуванні та

---

[112] Бельский К. С. О системе административного права. *Государство и право*. 1998. № 3. С. 6

[113] Horn, Hans Detlef: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, DV Bd. 25 (1993), S. 545 ff.

[114] Афанасьев В. Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.

реалізації державної податкової політики; б) під час податкового контролю; в) у разі обслуговування платників податків у ЦОПП; г) охороні та захисті прав платників податків; д) під час притягнення за порушення податкового законодавства до фінансової, адміністративної, кримінальної та/або дисциплінарної відповідальності; е) у процесі здійснення адміністративного судочинства, у разі вирішення податкових спорів; по-друге, створенням правових засад ефективної реалізації статусу цих суб'єктів, а також їхньої ефективної взаємодії; по-третє, досконала класифікація суб'єктів податкового права є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їхнього потенціалу[115].

Відповідно, класифікацію правових статусів суб'єкта податкового права варто здійснювати за кількома критеріями у декілька етапів.

На першому етапі, залежно від підстав, можна виділити дві групи суб'єктів – індивідуальні та колективні, які, у свою чергу, спираючись на теорію податкового права, в якій виокремлюють два критерії, що визначають податковий обов'язок платника – принцип резидентства і принцип територіальності, можна розподілити на резидентів і нерезидентів.

На другому етапі за критерієм правового статусу в податковому праві індивідуальних суб'єктів можна розподілити на суб'єктів із загальним податково-правовим статусом: а) фізичні особи – платники податків; б) фізичні особи із спеціальним статусом: фізичні особи – підприємці; фізичні особи – самозайняті особи; фізичні особи – посадові особи.

Зазначені спеціальні статуси можна охарактеризувати як альтернативні, тобто наявність одного статусу виключає можливість мати інший. Значну увагу дослідженню статусів індивідуальних суб'єктів податкового права приділяли: О. Головашич, Я. Греца, О. Покатаєва та інші.

Варто зазначити, що всі індивідуальні суб'єкти в податковому праві виконують функцію платників податків і лише в окремих

[115] Мацелик Т. О., Стріяшко Г. М. Класифікація суб'єктів податкового права. *Ірпінський юридичний часопис*: науковий журнал. 2019. Вип. 2. С. 103.

випадках – функцію податкового агента, представника чи посадової особи контролюючого органу.

Складну та неоднорідну групу становлять колективні суб'єкти податкового права, їх варто розподілити на дві категорії: а) суб'єкти, що наділені владними повноваженнями у сфері оподаткування: держава, ВРУ, органи ДФС, контролюючі органи, органи місцевого самоврядування; б) суб'єкти, які не мають владних повноважень: юридичні особи приватного права, юридичні особи публічного права.

Разом з тим суб'єкти податкового права – платники податків залежно від мети діяльності поділяються на прибуткових та неприбуткових. Варто зазначити, що в національному законодавстві використовуються й інші суміжні поняття, як вдало підмічають О. Гелич та Р. Щокін, зазначаючи, що «поняття суб'єктів некомерційної господарської діяльності варто розглядати з погляду суб'єктного складу некомерційної господарської діяльності, якій присвячена глава 5 розділу 1 ГК України (стст. 52–54), поняття непідприємницьких товариств та установ, закріплених у стст. 83, 85, 86 ЦК України, і поняття неприбуткових організацій, закріплених у податковому законодавстві». Разом з тим, на нашу думку, законодавцю варто звернути увагу на використання розрізнених термінів та привести їх у відповідність, адже за своїм змістовним наповненням вони є подібними, якщо не ідентичними.

Варто звернути увагу і на розмежування суб'єктів податкового права – платників податків залежно від кількості працюючих та обороту коштів на малих, середніх та великих платників податків і також привести до єдиного критерію поділу таких суб'єктів за господарським та податковим законодавством.

За функціональним критерієм варто виокремити: суб'єктів, що виконують правотворчу функцію у сфері оподаткування: ВРУ, органи місцевого самоврядування; суб'єктів, що здійснюють функцію правозастосування у сфері оподаткування: органи ДПС України, контролюючі органи, центри обслуговування платників податків; податкова міліція; суб'єкти, що виконують функцію платників

податків; суб'єкти, що виконують делеговані фіскальні функції: податкові агенти, банки тощо[116].

Аналіз вищевикладеного дає можливість зробити висновок, що безперервне функціонування суб'єктів фінансової безпеки проявляється у взаємодії останніх, що є однією із основних властивостей системи та відіграє системоутворювальну роль, обмежуючи простір рішень, кількість взаємодій та ін.

Звертаючи увагу на виконання функцій суб'єктами фінансової безпеки, можна зазначити, що ключовим моментом у процесі функціонування є ефективність виконання цих функцій. Такий висновок підтверджується результатами адміністративних аудитів, проведених Рахунковою палатою України в міністерствах фінансів, економіки, праці та соціальної політики щодо виконання покладених на них функцій. Так, Міністерство фінансів забезпечувало свої функції на 55 %, Міністерство економіки – на 45 %, а Міністерство праці та соціальної політики – не більше 40 % своїх функцій та обов'язків[117.]

Такі показники роботи спонукають до багатьох висновків, в першу чергу щодо ефективності здійснення адміністративних та адміністративно-територіальних реформ, що перманентно відбуваються в Україні понад двадцять років. Зміни, що відбулися в державі у результаті зазначених реформ, вимагають кореляційних перетворень контролю у сфері правового забезпечення фінансової безпеки. Окремі зміни в законодавстві щодо удосконалення контролю носять несистемний характер та в цілому не сприяють підвищенню його ефективності. Виникла нагальна потреба у формуванні ефективно взаємодіючої системи органів контролю у сфері правового забезпечення фінансової безпеки держави, а отже, правового забезпечення публічних фінансів з єдиним координуючим органом, який забезпечуватиме нормативно-методологічну основу діяльності, належний інформаційний обмін та узгодженість дій органів контролю у сфері публічних фінансів з метою усунення дублювань заходів

---

[116] Мацелик Т. О., Стріяшко Г. М. Класифікація суб'єктів податкового права. *Ірпінський юридичний часопис*: науковий журнал. 2019. Вип. 2. С. 106.

[117] Симоненко В. Два в одном или Фальстарт админреформы? *Еженедельник 2000*. 2011. № 9 (548). С. 4.

фінансового контролю та зменшення навантаження на підконтрольних суб'єктів[118].

Умови сучасної України свідчать, що державна контрольна діяльність більшості публічних органів є самостійною функцією державного управління. Отже, контроль отримує функціональний зміст і зовнішнє організаційне оформлення. У такому контексті фінансовий контроль визначається як контроль законності дій у процесі збирання, розподілу та використання грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян. Державний фінансовий контроль здійснюється з метою забезпечення проведення в Україні єдиної фінансової, бюджетної, грошово-кредитної, податкової, валютної та інвестиційної політики, забезпечення економічної безпеки і захисту фінансових інтересів держави, а також її громадян і суб'єктів господарювання. З огляду на це можна зазначити, що зовнішній державний аудит, проведений Рахунковою палатою, є невід'ємною частиною здійснення ефективної фінансової політики в країні, що забезпечує безпеку та соціально-економічний розвиток України. У Законі України від 2 липня 2015 року № 576-VIII «Про Рахункову палату» визначено, що Рахункова палата України проводить експертизу і дає висновки з питань бюджетно-фінансової політики і вдосконалення бюджетного процесу в Україні в межах своєї компетенції. Висновки Рахункової палати не можуть містити політичні оцінки рішень, прийнятих державними органами. Зовнішній державний аудит, який здійснює Рахункова палата, є частиною загальної системи державного управління. Здійснення Рахунковою палатою публічного аудиту за ефективністю та законністю витрачання бюджетних коштів та інших загальнонаціональних ресурсів прямо впливає на результати соціально-економічного розвитку та фінансову політику, що проводиться державою. Ключовим напрямом діяльності Рахункової палати України є політика підвищення ефективності видатків державного бюджету. Завдання, які стоять перед Рахунковою палатою

[118] Мацелик Т.О., Стріяшко Г.М. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень. *Міжнародний юридичний вісник*: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2019. Вип. 15. С. 114.

України, є необхідними, щоб забезпечити відповідність фінансової політики органів управління до загальної політики, яку проводить держава[119].

Конституція, визначаючи Україну соціальною державою, головним напрямом діяльності державної політики проголосила створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. З огляду на це здійснення Верховною Радою парламентського контролю за допомогою формування Рахункової палати, покликаної забезпечувати конституційне право громадян України на участь в управлінні справами держави шляхом здійснення зовнішнього державного аудиту, є невід'ємною частиною не тільки фінансової політики, а й політики держави в цілому. Державний аудит слугує важливим способом забезпечення законності та доцільності проведеної фінансової політики, важливим елементом державного управління. В умовах розвитку системи державного аудиту, який є запорукою ефективного функціонування, збільшення результативності бюджетних витрат, Рахункова палата як ключовий елемент цієї системи здійснює свою місію щодо контролю, управління та розпорядження державними ресурсами відповідно до внутрішніх, національних і міжнародних стандартів. Для успішної реалізації цієї місії вищого органу зовнішнього державного аудиту необхідно проводити політику в галузі забезпечення якості діяльності, ґрунтуючись на таких пріоритетах: рівень відповідності послуг у галузі зовнішнього державного аудиту до потреб; пошук форм і методів, способів більш ефективної роботи системи державного аудиту; орієнтованість на задоволення потреб і очікувань у галузі державного аудиту; якість державного фінансового аудиту; відповідальність за ступінь вдосконалення державного аудиту; підвищення рівня професіоналізму співробітників Рахункової палати; вивчення досвіду організації та здійснення державного аудиту (контролю) країн ЄС; здійснення моніторингу та оцінки результативності діяльності[120].

---

[119] Лозинський Ю. Р. Правове регулювання фінансового контролю в Україні: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, І.М. Проць. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. С. 67

[120] Проць І. М. Політика рахункової палати України як складова частина фінансової політики держави. С. 268.

Разом з тим контролюючими суб'єктами у сфері контролю публічних фінансів варто визначити не лише Рахункову палату України, а й інші органи публічної влади, наділені нормами права та відповідними повноваженнями у зазначеній сфері. Аналіз наукової літератури дає можливість стверджувати, що традиційно їх поділяють: а) залежно від виду контролю (внутрішні, зовнішні); б) залежно від рівня здійснення (державні та місцеві); в) залежно від компетенційних повноважень (органи загальної компетенції з окремими функціями контролю); в) органи спеціальної компетенції, створені для реалізації функції фінансового контролю[121].

Зазначене дає можливість зробити висновок про необхідність систематизації норм державного фінансового контролю щодо використання понять і термінів, визначення їх чіткої ієрархічної структури та співвідношення, які доцільно закріпити в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», розповсюдивши його чинність на органи спеціального державного фінансового контролю. Наступним положенням, яке потребує нормативного врегулювання, є визначення різновиду державного фінансового контролю, який здійснює ДАСУ. Законом України «Про Рахункову палату» чітко визначено, що вона здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), водночас як ДАСУ здійснює державний фінансовий контроль, однак, будучи в компетенції Міністерства фінансів України, завдання ДАСУ мають корелюватися із завданнями Мінфіну, серед яких, відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України та Положення про Міністерство фінансів України, передбачено забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю. Отже, цілком логічно, що і ДАСУ має виконувати функції внутрішнього державного фінансового контролю. Наступними аргументами на користь такого твердження є результати аналізу видів підконтрольних суб'єктів, які підконтрольні ДАСУ та, відповідно, можуть перевірятися Рахунковою палатою, до того ж повноваження зазначених органів щодо фінансового

[121] Мацелик Т. О., Стріяшко Г. М. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень. *Міжнародний юридичний вісник*: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2019. Вип. 15. С. 115.

контролю за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів; за дотриманням законодавства про закупівлі; за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; за реалізацією інвестиційних проєктів суттєво дублюються, що підтверджує висновок про доцільність розмежування повноважень зазначених органів, визначивши ДАСУ органом внутрішнього фінансового контролю, а Рахункову палату, відповідно, єдиним координуючим органом, який забезпечуватиме нормативно-методологічну основу діяльності, належний інформаційний обмін та узгодженість дій органів контролю у сфері публічних фінансів. Звіти Рахункової палати України свідчать про невисокий рівень ефективності виконання її рішень підконтрольними суб'єктами, що, на нашу думку, зумовлено відсутністю повноважень Рахункової палати щодо застосування примусових заходів до підконтрольних суб'єктів, а також чітко визначених складів правопорушень у зазначеній сфері. Так, до повноважень Рахункової палати, згідно із законом, належить звернення до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень, та у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформування про них відповідні правоохоронні органи. Підсумовуючи, зазначимо, що, по-перше, реформування системи контролюючих органів у сфері фінансової безпеки держави має відбуватися з урахуванням інших реформ, зокрема адміністративної та адміністративно-територіальної, а також зважаючи на адаптацію вітчизняного законодавства до права ЄС; по-друге, оптимізацію системи варто розпочати з якісного переформатування чинного законодавства у зазначеній сфері; по-третє, з метою посилення потенціалу функції фінансового контролю варто наділити Рахункову палату України відповідними повноваженнями примусового характеру[122].

[122] Мацелик Т.О., Стріяшко Г.М. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика).* 2019. Вип. 15. С. 117.

Конституція, визначаючи Україну соціальною державою, головним напрямом діяльності державної політики проголосила створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. З огляду на це здійснення Верховною Радою парламентського контролю за допомогою формування Рахункової палати, покликаної забезпечувати конституційне право громадян України на участь в управлінні справами держави шляхом здійснення зовнішнього державного аудиту, є невід'ємною частиною не тільки фінансової політики, а й політики держави в цілому. Державний аудит слугує важливим способом забезпечення законності та доцільності проведеної фінансової політики, важливим елементом державного управління. В умовах розвитку системи державного аудиту, який є запорукою ефективного функціонування, збільшення результативності бюджетних витрат, Рахункова палата як ключовий елемент цієї системи здійснює свою місію щодо контролю, управління та розпорядження державними ресурсами відповідно до внутрішніх, національних і міжнародних стандартів. Для успішної реалізації цієї місії вищого органу зовнішнього державного аудиту необхідно проводити політику в галузі забезпечення якості діяльності, ґрунтуючись на таких пріоритетах: рівень відповідності послуг у галузі зовнішнього державного аудиту до потреб; пошук форм і методів, способів більш ефективної роботи системи державного аудиту; орієнтованість на задоволення потреб і очікувань у галузі державного аудиту; якість державного фінансового аудиту; відповідальність за ступінь вдосконалення державного аудиту; підвищення рівня професіоналізму співробітників Рахункової палати; вивчення досвіду організації та здійснення державного аудиту (контролю) країн ЄС; здійснення моніторингу та оцінки результативності діяльності[123].

Разом з тим, незважаючи на проведення низки реформ, система суб'єктів фінансової безпеки перебуває в незадовільному стані, про що свідчать, наприклад, статистичні дані, наведені в пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», а саме: наразі правоохоронну функцію в сфері економічних порушень бізнесу виконують податкова міліція, Служба безпеки України та Національна поліція України. За даними офіційної

[123] Проць І. М. Політика рахункової палати України як складова частина фінансової політики держави. С. 268.

статистики Офісу Генерального прокурора, у 2019 році було зареєстровано 1287 кримінальних проваджень за ухилення від сплати податків. Водночас на стадії досудового розслідування у цьому році було закрито 262 кримінальні провадження, з яких 259 – за відсутності складу/події кримінального правопорушення. Результатами судового розгляду відповідних справ за визначений період у Єдиному державному реєстрі судових рішень є всього 18 вироків, а саме: 10 обвинувальних вироків, із яких 3 – на підставі угод про визнання винуватості та 8 виправдувальних вироків[124]. Така статистика свідчить про недостатньо ефективну роботу, насамперед податкової міліції у розслідуванні економічних злочинів, необхідність позбавити правоохоронні органи від невластивих їм функцій та відокремити правоохоронну функцію від сервісної функції податкової[125].

А також бажання створити єдиний державний орган, відповідальний за боротьбу з економічними злочинами, та уникнення дублювання відповідних функцій у різних правоохоронних органах, що, на думку ініціаторів проєкту, «призведе до більш ефективної діяльності правоохоронних органів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави та її економічної безпеки, і, як наслідок, зменшення тіньового бізнесу в Україні та збільшення надходжень податків та зборів, оптимізації структури правоохоронних органів, матеріально-технічної бази та скорочення загальної кількості працівників, що протидіють злочинності у сфері фінансів»[126].

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що будь-яку проблему варто вирішувати комплексно, наведені статистичні дані не розкривають повної картини, бо відсутня інформація щодо діяльності інших вищезгаданих органів, а також доцільно було б її скорелювати зі статистичними даними діяльності податкової служби взагалі та з'ясувати причини такої ситуації. Адже за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків законодавством передбачена

[124] Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України». http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331
[125] Там само.
[126] Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331

відповідальність, водночас як статистичні дані щодо покарання посадових осіб за такі діяння у досліджуваній сфері також не наводяться.

Отже, стан системи суб'єктів фінансової безпеки визначається взаємозалежністю системи і середовища, а саме: рівнем захищеності та правового забезпечення функціонування публічних фінансів, що, у свою чергу, спонукає до висновків про існування загроз не лише зовнішнього характеру, а й внутрішнього змісту, зумовлених несистемним підходом до реформування інституційно-функціональних структур у сфері фінансової безпеки, що породжують дублювання повноважень, безвідповідальність, невиконання або неналежне виконання повноважень посадовими особами відповідних органів.

2.3. Правові форми узгодження приватного і публічного інтересу у процесі забезпечення фінансової безпеки держави

Інтерес є рушійною силою активності учасників фінансових правовідносин, опосередковує їхні права та обов'язки, а оподаткування забезпечує перерозподіл ресурсів з метою фінансування загального блага. Отже, шляхом раціонального оподаткування держава може впливати на ділову активність за допомогою розподілу ресурсів через систему субсидіювання та державних замовлень.

Предметом дискусій останніх років є співвідношення публічного та приватного інтересу у фінансовій діяльності, а також співвідношення публічних і приватних фінансів[127]. Продовжуємо думку та вказуємо, що призначення будь-якої держави – забезпечити задоволення публічного інтересу, створивши умови для реалізації приватного інтересу. Поєднання приватного та публічного інтересу відбувається і у процесі реалізації державної політики шляхом дотримання, використання, виконання та застосування фінансово-

[127] Оніщик Ю.В. Конструкція «фінансова діяльність»: співвідношення публічного та приватного інтересу при її здійсненні. *Держава і право.* 2010. № 48. С. 419–423.

правових норм. У такому контексті характеристика правових форм узгодження приватного та публічного інтересу у процесі забезпечення фінансової безпеки держави є надзвичайно важливою та доречною.

Політика як управління державою є функціонуванням особливих інститутів публічної влади, у результаті якого приймаються соціально значущі рішення та вживаються заходи щодо їхньої наступної реалізації. Безперечним є факт того, що поняття «фінансова політика» не нове ні для науки фінансового права, ні, тим більше, для вітчизняного фінансового законодавства. Становлення та розвиток нової фінансово-правової доктрини Української держави відбувається на засадах переосмислення сутності та соціального призначення багатьох фінансово-правових явищ. Сьогодні під час характеристики фінансової політики як правової категорії потрібно враховувати зміни у взаємовідносинах між державою та особою, визнання прав і свобод людини та громадянина найвищою цінністю, соціальну спрямованість основних напрямів державної політики та перевагу дипломатичних способів вирішення конфліктів[128]. Розвиваючи ідею про те, що публічні фінанси є предметом фінансового права, О. Козирін характеризує їх як такі, що становлять сферу зіткнення різноманітних, інколи суперечливих та різноспрямованих інтересів: державних, групових, індивідуальних[129]. Дотримання ж балансу різних інтересів сприятиме соціально-економічній та політичній стабільності у державі. Т. Латковська вказує на те, що фінансова політика «… виступає однією із складових частин економічної політики держави, має враховувати специфіку кожного етапу розвитку суспільства та фінансової діяльності держави. Фінансова діяльність держави, з одного боку, має правовий характер, а з іншого – пов’язана з державним управлінням та завжди зачіпає будь-які політичні, соціальні та економічні інтереси»[130].

---

[128] Кармаліта М. В. Теоретико-правове дослідження тенденцій фінансової політики держави. *Фінансове право*. 2012. № 4. С. 5–8.

[129] Козырин А. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. 37 с.

[130] Латковська Т. А. Фінансова політика держави у сфері банківської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 59. С. 353–360, [354].

Розгляд питання забезпечення безпеки як однієї з функцій держави свого часу здійснювали такі мислителі, як Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є та інші. Об'єктом досліджень учених того часу були відносини між правителями, населенням і державою, пов'язані із забезпеченням безпеки, яка може бути гарантована лише державою за допомогою спеціально створених для цього структур. Як зазначав Т. Гоббс, «…із самої природи людини випливає прагнення до безпеки та як продовження – прагнення до влади як найбільш надійного засобу забезпечення безпеки, яка практично неможлива без держави та суспільства» [131].

У науковій літературі існують різні підходи до визначення змістової суті національної безпеки, що в загальних рисах полягають у такому:

1) зміст національної безпеки вбачається у відсутності загроз та, відповідно, розглядається як стан захисту інтересів громадянина, суспільства і держави від загроз тощо;

2) увага акцентується на внутрішніх чинниках розвитку суспільства, за якого національна безпека розглядається як спосіб і певна система гарантій щодо такого саморозвитку;

3) національна безпека визначається щодо ступеня сталості та послідовності розвитку суспільства і держави й відповідного забезпечення зазначених складових; у цьому разі її розуміють як досягнення країною відповідного рівня конкурентоспроможності; підтримання і примноження життєздатності та конкурентоздатності окремого суспільства й держави тощо[132].

О. Бригінець наголошує на тому, що національний інтерес становлять два компоненти: інтереси громадян та інтереси держави. Ці інтереси нерозривно пов'язані й доповнюють один одного. При цьому інтереси громадян розглядаються крізь призму загальнолюдських потреб кожної людини. Частково вони повторюють тези Загальної декларації прав людини 1948 року. А інтереси держави можуть

---

[131] Гоббс Томас. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної; пер. з англ. / Тамара Польська (наук. ред.), Ростислав Димирець. Київ: Дух і Літера, 2000. 600, [6] с.

[132] Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія / за заг. ред. В. А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308, [127] с.

визначатися як дві категорії: інтереси всіх мешканців держави; інтереси апарату управління цієї держави[133].

А. Ковальчук, комплексно досліджуючи адміністративно-правове забезпечення фінансово-економічної безпеки України, вказує на те, що необхідність узгодження фінансових інтересів держави, господарюючих суб'єктів і громадян у контексті забезпечення економічної безпеки продиктована системною трансформацією економіки України та її значенням у сучасній світовій економіці[134]. Вчена зазначає, що «усі зміни, які відбуваються, здійснюються на тлі недостатньо ефективного державного управління, що значною мірою є наслідком безгосподарності, злочинної недбалості керівників держави, так і побудови недостатньо ефективного механізму управління та взаємодії державних органів, а особливо за умови не налагодженої співпраці з громадянами». На сторінках дисертаційної роботи А. Ковальчук окрему увагу приділяє економічним правам громадян та виділяє загрози для їх фінансово-економічної безпеки. Авторка вказує на те, що реально забезпечуються не всі можливості реалізації економічних інтересів громадян, та називає скрутну ситуацію з житловим питанням, рівнем безкоштовної медицини та соціальним забезпеченням економічними загрозами для громадян України.

Аналізуючи поняття «національна безпека», вивчаючи його сутність та складові, можна дійти висновку, що життєво важливі інтереси особи, суспільства і держави як рівні системи національної безпеки відповідають вимогам узгодженості, але наступний рівень – безпека нації загалом – підмінюється безпекою держави, крім того, така позиція лежить в основі чинного Закону України «Про національну безпеку України»[135]. У цьому контексті потрібно погодитися з думкою В. Ліпкана про те, що ототожнення національної безпеки з державною призведе до нівелювання людського виміру

---

[133] Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2017. 464, [33] с.

[134] Ковальчук А. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 460, [2–3, 138] с.

[135] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 12.04.2020).

національної безпеки, і визнати, що на сьогодні повною мірою не сформовано понятійно-категоріального апарату, який би дозволив не лише точно визначати та окреслювати механізми управління процесами у сфері національної безпеки, але й дав би змогу сформувати нормативно-правовий фундамент функціонування системи забезпечення національної безпеки[136].

Насправді, роль фінансової безпеки настільки велика, що прорахунки в цій сфері можуть підірвати основи національної безпеки взагалі. Так, І. Подік, погоджуючись з тим, що з податковою системою пов'язані інтереси не лише суспільства та держави, а й усіх громадян, груп населення, підприємств та організацій, наголошує на тому, що у процесі визначення ролі податків в елементах економічної безпеки слід звернути увагу на таке:

1) податки є найбільш дієвим способом впливу на глобалізаційні процеси всередині країни і не створюють явних перешкод для залучення капіталів;

2) здатність оподаткування до координації, узгодження, організації, кооперації, стратифікації соціальної взаємодії та управління, а також впливати на різні складники економічної системи;

3) за допомогою податків, пільг та санкцій держава стимулює технічний прогрес, збільшення робочих місць, капітальні вкладення та розширення виробництва тощо[137].

Отже, особлива роль фінансової складової у національній економіці є настільки потужною, що пояснює виокремлення понять і «податкова безпека», і «економічна безпека», і «фінансова безпека».

Віддаючи належне економічній доктрині, пропонується звернути увагу на нормативно-правову основу забезпечення фінансової безпеки як однієї з правових форм узгодження приватного та публічного інтересу. Причому потрібно характеризувати як норми права, що визначають функціонування окремих її інститутів, так і норми законодавства, що регламентують діяльність суб'єктів її забезпечення. Насамперед варто зауважити, що законодавство

---

[136] Ліпкан В. А. Концепція національної безпеки України. Підходи до формування. *Вісник прокуратури.* 2003. № 10. С. 85–92. С. 86.

[137] Подік І. Податкова безпека як складова частина економічної безпеки національної економіки. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління.* 2016. Випуск 2 (02). С. 100–106. С. 101.

України серед пріоритетів національних інтересів окремо визначило такі, як життєво важливі інтереси людини, суспільства, держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян[138]. Перетворення зазначеного й інших орієнтирів із задекларованих цілей на реальність потребує значних зусиль, від цього залежить не лише рівень власної організації ефективного господарювання та підприємництва, а й забезпечення незалежності України від впливу інших держав або міждержавних об'єднань (а отже, і самостійність під час прийняття політичних рішень, умов співпраці з іншими країнами тощо). Нормативно визначається, що державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Однозначно одним із визначальних чинників забезпечення стабільності національної економіки є всі підстави вважати стан дотримання конституційних основ правопорядку у сфері господарювання – широкий комплекс вимог, пов'язаних із захистом прав власності всіх суб'єктів публічної влади (держави, органів місцевого самоврядування та українського народу) на відповідні об'єкти, що має своїми вихідними засадами визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Виконання поставленого завдання вбачається можливим, якщо брати за основу широко застосовуваний у вітчизняній правовій науці методологічний підхід, що полягає в комплексному вивченні національної безпеки як стану «захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства…»[139]. У спеціальному законі не вживається термін «публічний інтерес», при цьому використовуються щодо сфери національної безпеки поняття «національні інтереси», «національні інтереси України», а також

[138] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 12.04.2020).

[139] Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія / за заг. ред. В. А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308, [131] с.

словосполучення «життєво важливі для суспільства інтереси». Щодо приватного інтересу, то у згаданому вище акті вживається поняття «життєво важливі інтереси людини».

Порівняно із положеннями попереднього закону у сфері національної безпеки, видається позитивом закріплення захисту людини і громадянина як мети державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а як її основного принципу – дотримання міжнародно-правових зобов'язань України.

На загальнодекларативному рівні Україна сміливо проголошує основним завданням свого функціонування задоволення інтересів особи, тому небезпідставно можна вважати, що забезпечення приватного інтересу у фінансово-правових відносинах є необхідною складовою реалізації публічного інтересу. Механізм правового регулювання відносин, що виникають у сфері публічної фінансової діяльності, передбачає кореспондування прав та обов'язків їх учасників щодо мобілізації, розподілу та використання публічних фондів коштів. Зміна регламентації такого виду правовідносин, зокрема зміна у правовому статусі одного з учасників, обов'язково відображається на спроможності задовольнити ним свої законні інтереси.

Визнані державою суспільні інтереси в загальному вигляді формулюються в конституціях країн, а механізми їх реалізації та захисту встановлюються у законах та підзаконних нормативно-правових актах. Суспільні інтереси, визнані органами місцевого самоврядування, знаходять відображення у відповідних актах органів місцевого самоврядування. Отже, держава та органи місцевого самоврядування беруть на себе організацію забезпечення визнаного ними суспільного інтересу. Публічні інтереси виникають у різних сферах суспільного життя, закріплюються нормами Основного Закону та можуть збігатися із державними інтересами. Йдеться про забезпечення охорони державних кордонів, оборони країни від зовнішньої агресії. У контексті розбудови в Україні соціальної держави на перший план виходять публічні соціальні інтереси як інтереси громадян в отриманні соціального захисту та соціального забезпечення за настання відповідних обставин.

Конституція України не містить поняття «публічний інтерес», однак на конституційному рівні визначені у загальному вигляді найважливіші публічні інтереси: створення умов для гідного життя та

вільного розвитку людини, забезпечення житлом, охорона здоров'я та навколишнього середовища, національна безпека тощо. Низка публічних інтересів закріплюється у законодавчих актах різних ланок ієрархічної системи.

Зокрема, у контексті визначення спектра публічного та приватного інтересу йдеться про вплив положень стст. 3, 13, 19, 23, 40, 41, 46, 49, 53, 58, 95, 142 та ін. Конституції України[140].

До публічних інтересів, керуючись положеннями Основного Закону, можна віднести такі:

1) національні інтереси (ст. 18 Конституції України);

2) інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ч. 2 ст. 32 Конституції України);

3) інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку (ч. 3 ст. 34 Конституції України);

4) інтереси охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 2 ст. 35 Конституції України);

5) інтереси національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36 Конституції України);

6) інтереси суспільства (ч. 7 ст. 41 Конституції України) та суспільні інтереси (ч. 3 ст. 89 Конституції України);

7) інтереси всіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79 та ч. 3 ст. 104 Конституції України);

8) інтереси держави (ч. 1 ст. 131[1] Конституції України);

9) спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ч. 4 ст. 140 Конституції України).

Приватними інтересами, аналізуючи приписи Конституції України, можна вважати:

1) політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси кожного громадянина України, їхні трудові та соціально-економічні інтереси;

[140] Конституція України від 28.06.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/254 %D0 %BA/96- %D0 %B2 %D1 %80(дата звернення: 12.04.2020).

2) спільні інтереси за родом їхньої професійної діяльності (ч. 1 та ч. 3 ст. 36 Конституції України) або професійні інтереси (ст. 130[1] Конституції України);

3) економічні і соціальні інтереси тих, хто працює (ч. 1 ст. 44 Конституції України);

4) моральні і матеріальні інтереси, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ч. 1 ст. 54 Конституції України).

Наведемо основні пріоритети функціонування нашої держави, визначені Конституцією України, що можуть свідчити про забезпечення реалізації приватного та публічного інтересу. Зокрема, це те, що життя і здоров'я кожного, його честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13 Конституції України). Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23 Конституції України).

Громадяни мають право на соціальний захист, що охоплює право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46 Конституції України).

Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним

фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (ст. 49 Конституції України).

Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам (ст. 53 Конституції України).

Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (ст. 95 Конституції України).

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (ст. 142 Конституції України).

Звернувши увагу на положення окремих статей Конституції України, що свідчать про приватний чи публічний інтерес, неможливо залишити поза увагою Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004, що уточнює зміст (смисл) вказаних вище

норм Конституції України та наголошує на ключових ознаках інтересу[141]. У ньому Конституційний Суд України визначив, що:

1) етимологічний зміст слова «інтерес» охоплює: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чиїхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-небудь, чому-небудь, відповідає чиїмось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує;

2) у юридичних актах термін «інтерес», ураховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

У тексті цього Рішення наводяться приклади застосування поняття «інтерес» у широкому сенсі, зокрема положення Конституції України (стст. 18, 32, 34, 35, 36, 39, 41, 44, 79, 89, 104, 121, 127, 140), йдеться про національні інтереси, інтереси національної безпеки, економічного добробуту, територіальної цілісності, громадського порядку, здоров'я і моральності населення, політичні, економічні, соціальні, культурні інтереси, інтереси суспільства, інтереси усіх співвітчизників, інтереси громадянина, інтереси держави, спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст тощо. Указуючи на наявність таких інтересів, Конституція України підкреслює необхідність у їхньому забезпеченні (ст. 18), задоволенні (ст. 36) чи захисті (стст. 44, 127). Зміст інтересів у широкому розумінні Конституція України не розкриває;

---

[141] Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04 (дата звернення: 04.04.2020).

3) інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто таким, що не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися чи забезпечуватися ними, оскільки такий інтерес спрямований на ущемлення прав і свобод інших фізичних і юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією та законами України інтереси суспільства, держави чи «всіх співвітчизників» або не відповідає Конституції чи законам України, загальновизнаним принципам права. Конституційний Суд України, інтерпретуючи поняття «інтерес» у вузькому розумінні цього слова, тобто у словосполученні «охоронюваний законом інтерес», указує на те, що у цьому разі йдеться про інтерес, який перебуває виключно у логічно-смисловому зв'язку з суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх. Про охоронюваність законом чи законність того чи іншого інтересу законодавець говорить не завжди, зважаючи на те, що згадувані у законах інтереси не суперечать Конституції України або випливають з її змісту.

Верховний Суд у постанові від 28.02.2019 у справі № 522/3665/17 указує на те, що за своїм змістовним навантаженням термін «законний інтерес» є тотожним «охоронюваному законом інтересу», оскільки саме законність обумовлює надання інтересу правової охорони, а також нагадує про те, що поняття «законний (охоронюваний законом) інтерес» та притаманні йому ознаки містяться у рішенні Конституційного Суду України від 01.12.2004 у справі № 1-10/2004[142].

Визначивши зміст поняття «інтерес», для демонстрації узгодження приватного та публічного інтересу у сфері публічної фінансової діяльності звернемо увагу на формування та реалізацію податкової політики держави як складової фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Відповідність або невідповідність загальнонаціональним (публічним) інтересам є ознакою державної політики. Податкова політика держави як складова державної політики має на меті

[142] Постанова Верховного Суду від 28 лютого 2019 року у справі № 522/3665/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=-IwAR1vuX3vQDfNtwftMsTyvzaJlbLRW8g9kxfbykcNkbwmiGe2WWQDrOLE5zU (дата звернення 25.09.2020).

мобілізацію грошових коштів до централізованих фондів держави обсягом, достатнім для забезпечення нормального її функціонування, гідного життя українського народу та зростання національного багатства. Отже, метою податкової політики є забезпечення сталого економічного розвитку держави, соціальної справедливості та добробуту. А одним з принципів її здійснення є панування партнерських відносин з усіма суб'єктами господарської діяльності, тобто забезпечення балансу приватного та публічного інтересу в оподаткуванні. На жаль, цей принцип не знайшов свого закріплення у нормах ПК України.

У схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері[143] податкова безпека теж не трактується, а вживається поняття «безпека в податковій сфері». Зазначається, що однією з основних загроз у податковій сфері є виведення фінансового капіталу з України та приховування суб'єктами господарювання значних сум доходів від оподаткування. У документі наголошується, що умовою стабілізації державних фінансів є подальше проведення податкової реформи за напрямами удосконалення системи податкового адміністрування, розроблення ефективного механізму здійснення контролю та звітності, взаємодії між суб'єктами податкової системи.

Не викликає сумніву той факт, що держава є основним суб'єктом забезпечення безпеки й здійснює свої функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. У більшості держав світу актуальною є проблема, пов'язана із трактуванням податку як способу економічного взаємозв'язку між платником податків та державою; як правової категорії, що виражає формалізовані відносини між ними; як норми права, оскільки лише відповідно до закону податок має бути сплачений[144]. На сьогодні оподаткування – це не лише право держави, але і право платника

[143] Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р. URL: http: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-р (дата звернення: 25.09.2020).

[144] Пономарев А. И., Пономарев М. А., Тополов И. В. Налоговая безопасность как компонента экономической безопасности. *Ученые записки СКАГС*. 2015. № 3. С. 230–234, [231] с.

податків знати, на що та з якою ефективністю використовуються сплачені ним податкові надходження[145].

Визначення поняття «законний інтерес» у податковому праві відсутнє, проте його охорона та захист задекларовані у стст. 41, 42, 43 Конституції України. Категорія «інтерес» платника податків не отримала належної правової регламентації і нормами ПК України. Можна вважати, що вони віднайшли своє закріплення через податкові пільги, спеціальний податковий режим, податковий кредит, укладення договорів попереднього узгодження ціноутворення, взаємоузгоджувальну процедуру тощо.

Констатуємо те, що податкове законодавство охоплює правові норми, що мають здебільшого імперативний характер та спрямовані на захист публічного інтересу від зловживань суб'єктом економічної діяльності наданою йому свободою. Аналіз норм матеріального та процесуального права України дозволяє зробити такий висновок: правове забезпечення приватного та публічного інтересу в оподаткуванні сприяє реалізації податком ряду функцій (фіскальної, регулюючої та контрольної). А проявляється приватний та публічний інтерес в оподаткуванні як інтерес у:

1) виконанні податкового обов'язку усіма платниками податків повною мірою та своєчасно;

2) справедливому оподаткуванні, що сприяє економічній активності та збільшує надходження до відповідного бюджету;

3) досконалому (простому, чіткому, стабільному) податковому законодавстві;

4) соціально-орієнтованій податковій та бюджетній політиці;

5) збалансованій системі відповідальності платника податків та держави за правопорушення у сфері оподаткування та, відповідно, ефективних охороні та захисті прав та законних інтересів учасників податкових правовідносин.

Оскільки справляння податків як обов'язкових безеквівалентних платежів, що є необхідними для покриття публічних видатків, пов'язане із вторгненням держави у право власності, майнові права, свободу підприємницької діяльності і тим самим – у сферу основних

[145] Alm J., McClelland G., Schulze W. Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*. Vol. 48, Issue 1, June 1992, Pp. 21–38.

прав та свобод, регулювання податкових відносин має відбуватися так, щоб було гарантовано рівне виконання обов'язків платниками податків та не виникали умови для порушення їхніх конституційних прав, а також прав та законних інтересів інших осіб. Законодавець, передбачаючи відповідальність за вчинення податкових правопорушень, має виходити з конституційних принципів справедливості, юридичної рівності, пропорційності. Стає зрозумілим, що формування правового забезпечення приватного та публічного інтересу в оподаткуванні неодмінно пов'язане із виробленням та закріпленням на законодавчому рівні низки принципів податкового права, які вже було охарактеризовано вище. Отже, для ефективного регулювання податкових відносин необхідним є встановлення балансу приватних та публічних інтересів як конституційно захищеної цінності. Незважаючи на те, що обов'язок сплачувати визначені податковим законодавством податки та збори має публічно-правовий, а не приватноправовий характер, необхідність у забезпеченні балансу приватних та публічних інтересів у податковій сфері як сфері владної діяльності держави, передбачає можливість перевірки законності рішень уповноважених суб'єктів.

У щорічних посланнях Президента України, на прикладі Аналітичної доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище в 2018 році»[146], поняття «інтерес» вживається у контексті забезпечення інтересів громадян, суспільства, держави (так само, як і використовується і синонімічний до нього термін «інтереси України»), регіонів, національних інтересів, публічного інтересу та очікування суспільства. Окремо вживається ця категорія для позначення групових інтересів, наприклад інтересів олігархії, інтересів суб'єктів господарювання, інтересів юридичних осіб, відомчих інтересів.

У контексті заходів з реалізації Середньострокового плану дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням КМУ від

[146] Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році: аналітична доповідь до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2018. 688 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf (дата звернення: 12.09.2019).

03.04.2017 № 275-р[147], сфокусовано увагу на поліпшенні всіх аспектів життя громадян і підвищенні його якості в результаті сталого економічного розвитку, у т. ч. продовженні заходів щодо створення сприятливих умов оподаткування, розвитку малого і середнього підприємництва, забезпечення використання кожним громадянином можливостей, які надає швидкий економічний розвиток. Серед пріоритетних дій перше місце посідає спрощення адміністрування податків, що передбачає у т. ч. створення простих і прозорих правил оподаткування, розмежування сервісної та правоохоронної функцій фіскальної служби.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 471[148] серед пріоритетів виокремлено таке: застосування фіскальних та інших інструментів для зменшення навантаження на бізнес в умовах форс-мажору, фіскальне стимулювання виробництва і реалізації нового виробничого обладнання на території України або його імпорту для виробничих потреб українських резидентів, а у контексті побудови ефективної податкової системи – запровадження податкових стимулів щодо спрямування частини прибутку підприємств на реінвестування у власний розвиток, перегляд екологічного податку з метою підвищення його ефективності та зниження рівня забруднення атмосферного повітря та навколишнього середовища, запровадження заходів податкового стимулювання, спрямованих на відновлення економічної активності суб'єктів господарювання після завершення карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, перегляд чинних міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування з метою запобігання ухиленню від сплати податків на доходи і капітал та налагодження ефективного обміну

[147] Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/275-2017- %D1 %80#n10 (дата звернення: 12.09.2019).

[148] Про затвердження діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620 (дата звернення 20.09.2020).

інформацією, запровадження законодавчих новацій щодо удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням у межах імплементації плану дій BEPS з метою підвищення прозорості міжнародних транзсакцій суб'єктів господарювання та ін.

Крім того, Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів України на 2018–2021 роки містить завдання з підвищення ефективності, стабільності та прогнозованості податкової системи, що розкривається через підвищення якості та ефективності податкового адміністрування, реформування ДФС «в напрямі перетворення її на сервісний орган, який надає допомогу суб'єктам господарювання та населенню у сплаті податків та здатний ефективно протидіяти ухиляння від сплати податків»[149]. Однак у сукупності заходів, що мали бути впроваджені протягом 2018–2019 років, здебільшого ті, що мають на меті задоволення державного інтересу і в кращому разі публічного.

З метою забезпечення ефективного функціонування, організації, чіткого та узгодженого розуміння мети і пріоритетних напрямів діяльності ДПС, а також врегулювання окремих питань внутрішнього середовища ДПС у грудні 2019 року наказом ДПС було затверджено місію та стратегічні цілі діяльності ДПС до 2022 року[150]. Як місію визначено таке: «Ми ефективно адмініструємо податки, збори та платежі, надаємо якісні та зручні послуги платникам та, як наслідок, забезпечуємо надходження до бюджету задля економічного та соціального добробуту країни», а серед стратегічних цілей значаться, зокрема, але не виключно: ефективне адміністрування податків, зборів, платежів (запровадження системи сплати податків та зборів, єдиного внеску на єдиний рахунок; запровадження єдиної звітності з єдиного внеску та податку на доходи фізичних осіб; вдосконалення

[149] Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів України на 2018–2021 роки. URL: https://www.slideshare.net/ua_minfin/20182021 127280298?ref=https://-www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-pidhotuvav-vizualizovanyi-stratehichnyi-plan-diialnosti-na--roky?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini (дата звернення: 12.09.2020).

[150] Про затвердження місії та стратегічних цілей діяльності ДПС до 2022 року: наказ Державної податкової служби України від 10.12.2019 № 205. https://tax.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/-74131.html (дата звернення: 15.02.2020).

підходів та процедур податкових перевірок; удосконалення погашення податкового боргу), формування іміджу ДПС як сервісної служби європейського зразка з високим рівнем довіри у суспільстві (заохочення до добровільної сплати податків; впровадження зручних та доступних сервісів для платників; забезпечення якісного та швидкого консультування платників; удосконалення системи зворотного зв'язку з платниками; впровадження програмних РРО; редбрендинг та вдосконалення зовнішніх комунікацій; удосконалення процедури адміністративного оскарження) та протидія ухиленню від оподаткування шляхом запровадження міжнародних стандартів та вдосконалення аналітичних інструментів (ефективне управління ризиками та підвищення аналітичної спроможності; запровадження методики оцінки податкових розривів («tax gaps»); запровадження автоматизованої системи здійснення контролю за обігом підакцизних товарів; імплементація плану дій з протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку з-під оподаткування (у т. ч. кроків 8–10 щодо удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням); ефективна та скоординована міжнародна співпраця та посилення міжнародного обміну інформацією.

Підводимо підсумок: у сучасних умовах розвитку суспільних відносин забезпечення гармонійного поєднання приватних і публічних інтересів є одним із основних завдань правового регулювання, оскільки право повинне забезпечувати і суспільні, і приватні інтереси, їхнє поєднання в досягненні певної мети. Можливість реалізації інтересу залежить від норм права та визначених у них моделей поведінки. Законному інтересу в оподаткуванні не суперечить обов'язок іншої сторони забезпечити таке прагнення, але можуть кореспондуватися обов'язки організаційного характеру; охоронюваний законом інтерес може бути забезпечений за допомогою передбачених у законі правових засобів. Інтереси є джерелом виникнення податкових правовідносин, у своїй сукупності вони є невід'ємними елементами податкової системи. Правове забезпечення реалізації приватного та публічного інтересу в оподаткуванні є надзвичайно важливою складовою фінансово-правового регулювання суспільних відносин. Вагомою є частка податкових платежів до державного бюджету та місцевих бюджетів, що становить близько 80 % усіх надходжень. Це є належним

підґрунтям для визнання фінансової, зокрема податкової, безпеки держави. Інтерес, що відображений у правовій нормі, має найкоротший шлях до своєї реалізації, тим більше у випадку публічного інтересу, коли законотворець та носій публічного інтересу зосереджуються в одному суб'єкті. Однак усе ж таки можна стверджувати, що за допомогою законодавчого закріплення створюються умови для повноцінної реалізації як приватного, так і публічного інтересу.

Не менш важливою правовою формою узгодження приватного та публічного інтересу в оподаткуванні є правозастосування (діяльність компетентних органів і посадових осіб, що полягає у виконанні правозначущих дій щодо розгляду і вирішення індивідуальних юридичних справ, які завершуються прийняттям правозастосовного акта, що має індивідуальний характер). Застосування норми права продовжує правове регулювання, що було розпочате нормотворчістю. На рівні конкретних життєвих ситуацій адресати норм права не завжди можуть реалізувати свої права й обов'язки самостійно, за відсутності своєрідного посередництва або залучення уповноважених суб'єктів. Однак, як свідчить ґенеза розвитку суспільних відносин, правозастосування може як розпочинати, так і завершувати реалізацію норм права, а також здійснюватися під час дотримання, виконання, використання норм права. Для цієї форми реалізації права характерним є своєрідна дихотомія цілі, що полягає не лише у задоволенні потреб осіб, права та обов'язки яких реалізуються, але також у задоволенні потреб та інтересів суспільства загалом[151]. Щодо проявів видової різноманітності податкового правозастосування, то цей сегмент діяльності уповноважених органів є недостатньо дослідженим в Україні і зосереджується переважно на юрисдикційному виді, що має місце під час розв'язання податкових спорів та притягнення правопорушників до відповідальності. Розгляд проблем та перспектив позитивного правозастосування у податковій сфері, що здійснюється не у разі правопорушення, а як обов'язкова умова нормальної реалізації деяких регулятивних норм, на сторінках наукових та офіційних видань не вирізняється такою популярністю.

[151] Сырых В. М. Проблемы теории государства и права: учебник. Москва: Эксмо, 2008. 528 с. С. 316.

Фіскальні платежі зумовлюють суперечливість взаємовідносин платників та контролюючих органів, що має бути вирішена завдяки демократичному підходу, який передбачає максимально можливе врахування інтересів обох сторін. Вказуємо на те, що судова практика щодо визначення оптимального співвідношення приватного і публічного інтересів майже відсутня.

Результати моніторингу статистичних даних щодо судового провадження у податкових спорах останніх років[152] засвідчили тенденцію зменшення кількості порушених справ щодо захисту приватного і публічного інтересу у сфері оподаткування. Виключенням є показники 2017 року, коли кількість справ за позовами платників податків до ДФС зросла, що зумовлено, зокрема, новими предметами позовів (наприклад, оскарження рішення про відмову в реєстрації податкової накладної, що з'явилися після запуску автоматичної системи їх реєстрації).

Зокрема, розглянуто судами різних інстанцій у: 2016 році 44,8 тис. справ за позовами платників податків до територіальних органів ДФС про визнання недійсними / нечинними податкових повідомлень-рішень на загальну суму 164,2 млрд грн (з них на користь платників вирішено 7 тис. справ на суму 22,3 млрд грн) та 27,3 тис. справ за позовами ДФС до платників податків на загальну суму 51 млрд грн (з них на користь органів ДФС вирішено 9,2 тис. справ на суму 21,7 млрд грн); 2017 році 47,1 тис справ за позовами платників податків до територіальних органів ДФС про визнання недійсними / нечинними податкових повідомлень-рішень на загальну суму 182,3 млрд грн (з них на користь платників податків вирішено 4,7 тис. справ на суму 20,3 млрд грн) та 24 тис. справ за позовами органів ДФС до платників податків на суму 53,1 млрд грн (з них на користь органів ДФС вирішено 10,2 тис. справ на суму 8,9 млрд грн); 2018 році 18,8 тис справ на суму 61,3 млрд грн (з них на користь органів ДФС 11,75 тис. справ на суму 38,7 млрд грн та на користь платників податків 7,04 тис. справ на 22,6 млрд грн; 2019 році 18,4 тис. справ на суму 81,5 млрд грн, з них 10,9 тис. справ на суму

[152] Державна податкова служба України. URL: http://tax.gov.ua (дата звернення 28.04.2020).

59,5 млрд грн на користь ДПС (ДФС), та 7,5 тис. справ на 22 млрд грн на користь платників податків. Дані свідчать про те, що у минулому році судова система України підтримала необхідність забезпечення реалізації публічного інтересу в оподаткуванні на 3,4 тис. справ та 37,5 млн грн більше, ніж приватного інтересу у цій сфері. Ключову категорію справ склали справи за позовами платників податків до органів ДПС (ДФС) про визнання недійсними/нечинними податкових повідомлень-рішень – 38,5 тис. справ на суму 209,6 млрд грн. На користь органів ДПС (ДФС) було вирішено 4,1 тис справ на 25,1 млрд грн з 9,5 тис. справ. Виходячи з наведених даних, можемо констатувати відносну паритетність у захисті публічного та приватного інтересу під час вирішення цієї категорії спорів у минулому році.

У 2019–2020 роках результатами розгляду податкових спорів судами різних інстанцій є такі:

1) частка податкових спорів, вирішених судами різних інстанцій на користь податкових органів у загальній кількості податкових спорів, вирішених судами різних інстанцій (кількісна результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку) у 2019 році становила 42,8 %. Той самий індикатор у січні-березні 2020 року – 42,8 %;

2) частка суми позовів за спорами, вирішеними судами на користь податкових органів у загальній сумі за спорами, вирішеними судами різних інстанцій (вартісна результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку) у 2019 році становила 54,2 %. Той самий індикатор у січні–березні 2020 року – 34,7 %;

3) частка скасованих грошових зобов’язань, донарахованих підрозділами аудиту за результатами адміністративного оскарження, у загальній сумі оскаржуваних податкових повідомлень-рішень, щодо яких прийнято рішення (рівень оскарження в адміністративному порядку), становить 18,4 %; частка грошових зобов’язань, рішення про скасування яких в адміністративному порядку прийнято Службою за результатами розгляду скарг платників податків у поточному році, у загальній сумі оскаржуваних грошових зобов’язань, визначених у податкових повідомленнях-рішеннях, винесених підрозділами, до функціональних повноважень яких належить здійснення контрольно-перевірочної роботи

податків і зборів з фізичних осіб за результатами документальних перевірок платників податків (рівень оскарження в адміністративному порядку) становить 3,8 % у 2019 році.

Ті самі показники у січні-березні 2020 року становлять:

– з донарахованих підрозділами податкових перевірок, трансфертного ціноутворення та міжнародного оподаткування – 2,6 %;

– з донарахованих підрозділами органів ДПС, на які покладено функції з питань адміністрування податків, – 9,5 %;

– з донарахованих підрозділами контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів – 0 %;

4) частка узгоджених грошових зобов'язань, донарахованих за результатами перевірок юридичних осіб, у загальній сумі грошових зобов'язань, донарахованих за результатами перевірок юридичних осіб (рівень узгодження грошових зобов'язань, визначених за результатами контрольно-перевірочних заходів) становить 37,4 %; частка узгоджених грошових зобов'язань, донарахованих за результатами документальних перевірок, проведених підрозділами, до функціональних повноважень яких належить здійснення контрольно-перевірочної роботи податків і зборів з фізичних осіб (рівень узгодження грошових зобов'язань, визначених за результатами контрольно-перевірочних заходів), становить 39,9 % у 2019 році. Ті самі показники у січні-березні 2020 року:

– за донарахуваннями підрозділів податкових перевірок, трансфертного ціноутворення та міжнародного оподаткування – 50,5 %;

– за донарахуваннями підрозділів органів ДПС, на які покладено функції з питань адміністрування податків, – 32,5 %;

– за донарахуваннями підрозділів контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів, – 66,4 %.

Достатньо потужними правовими механізмами забезпечення приватного і публічного інтересу в оподаткуванні є процедура взаємного узгодження, арбітраж та медіація, зокрема:

1) процедура взаємного узгодження є сукупністю процесуальних дій, що здійснюються компетентними органами в межах наданих їм повноважень з метою вирішення спорів щодо тлумачення та застосування договорів про уникнення подвійного оподаткування;

2) арбітраж є перспективною формою захисту прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (застосування арбітражної

процедури у сфері оподаткування в Україні є можливим у контексті продовження процедури взаємного узгодження відповідно до Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведення прибутку з-під оподаткування від 28.02.2019);

3) медіація є добровільною та конфіденційною процедурою, що має такі переваги, як економія часу, економія фінансових ресурсів, наявність рівних за змістом та обсягом суб'єктивних прав у кожної зі сторін, нейтральність та неупередженість медіатора.

Зарубіжний досвід свідчить, що необхідною умовою правового забезпечення реалізації приватного і публічного інтересу у сфері публічної фінансової діяльності, у т.ч. в оподаткуванні, є пошук їх справедливого балансу під час законотворчості і правозастосування. Узгодження інтересів учасників фінансово-правових правовідносин є принципом внутрішньої політики держав, необхідним показником стійких взаємовідносин особи, суспільства, держави. Актуальною світовою тенденцією є встановлення між учасниками відповідних правовідносин цивілізованих партнерських взаємин, гарантування рівності можливостей щодо вираження та захисту їхніх інтересів.

2.4. Роль інформаційної безпеки у забезпеченні фінансової безпеки держави

У нинішніх умовах розвитку економіки, посилення інтеграційних та глобалізаційних процесів на перше місце виходить питання забезпечення національної безпеки держави. Фінансова безпека є найважливішою її складовою, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, які стоять перед державою. Останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, нестабільність правової системи тощо[153].

[153] Гусаров С.М. Актуальні питання безпеки фінансової системи держави. *Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції*

Відсутність фінансових коштів призводить до нездатності фінансової системи забезпечувати державу фінансовими засобами, достатніми для виконання її внутрішніх і зовнішніх функцій і в цілому становить загрозу національній безпеці.

Формування і практична реалізація дієвого механізму забезпечення фінансової безпеки передбачають, насамперед, визначення факторів, що впливають на стан фінансової безпеки, зовнішніх та внутрішніх загроз, дослідження взаємопов'язаності окремих складових цієї складної за внутрішньою будовою та ієрархічною композицією структури.

Фінансова безпека є забезпеченням такого розвитку фінансової системи і фінансових відносин, а також процесів в економіці, при якому створюються необхідні фінансові умови для соціально-економічної та фінансової стабільності країни, збереження цілісності та єдності фінансової системи (включаючи грошову, бюджетну, кредитну, податкову та валютні системи), успішного подолання внутрішніх і зовнішніх загроз України у фінансовій сфері.

Фінансова система повинна мати певний запас міцності на випадок непередбачених і надзвичайних обставин, щоб державні органи могли оперативно і своєчасно відреагувати на виникнення будь-яких загроз і за можливості запобігти, нейтралізувати або звести до мінімуму потенційні соціально-економічні втрати.

Стрімкий розвиток науки, технології, інформаційних технологій, глобалізаційних та інтеграційних процесів приводить до того, що постає питання про інформаційну безпеку. Інформаційні технології мають великий вплив на світове суспільство та економіку. Зазначимо, що інформаційні технології включають повний діапазон інформації та технологій зв'язку, пов'язаних із інфраструктурою мереж та комп'ютерними технологіями. Інформаційні технології та глобальна мережа Інтернет з урахуванням переваг відкритості та доступністю здійснюють певний вплив на сучасні методи зв'язку та бізнесу. Цілком очевидно, що стрімкий розвиток інформаційних технологій є результатом зростання швидкості світових процесів у всіх сферах життєдіяльності суспільства (як на мікро, так і на міжнародному

«Актуальні питання безпеки фінансової системи держави» (м. Харків, 21 лютого 2014 року). С. 12–13.

рівні). Інформаційні технології присутні в кожному аспекті життєвих сфер. Головні проблеми безпеки пов'язані з інформацією та технологіями її отримання, обробки, накопичення, збереження, аналізу та використання. Це питання набуває особливої актуальності у світлі перманентних реформ, які відбуваються постійно. Інформаційно-технологічна революція суттєво змінює характер економіки в світі, що підтверджується появою нових послуг та нових інструментів бізнесу: електронна комерція, електронні платежі, нові форми банківських та фінансових послуг [154].

Інформаційна безпека посідає одне із провідних місць у системі забезпечення життєво важливих інтересів усіх країн, зокрема України. Це зумовлено нагальною потребою створення розвиненого інформаційного середовища українського суспільства, однак саме через таке середовище найчастіше здійснюються загрози національній безпеці. Дійсно, інформаційні технології знаходять усе ширше застосування у таких сферах, як фінансовий обіг і ринок цінних паперів (особливо у банківських і біржових організаціях), зв'язку, транспорті, високотехнологічних виробництвах (особливо атомних, хімічних тощо), державних системах управління тощо. Зрозуміло, що будь-яка диверсія у згаданих сферах життєдіяльності держави і суспільства може призвести до тяжких наслідків, паралізувати як ординарні, так і складні, «високі» системи управління, збройні сили і спецслужби, спровокувати руйнівні аварії на екологонебезпечних об'єктах.

Поняття інформаційної безпеки включає в себе з одного боку забезпечення якісного інформування громадян та вільного доступу до різних джерел інформації, а з іншого – контроль за непоширенням таємної інформації, сприяння цілісності суспільства, захисту від негативних інформаційних впливів тощо. Рішення цієї комплексної проблеми дозволить як захистити інтереси суспільства і держави, так і сприяти реалізації права громадян на отримання всебічної та якісної інформації.

---

[154] Саврук М.В. Актуальність проблеми інформаційної безпеки в україні та шляхи її розв'язання. *Інформаційна безпека. Системи обробки інформації.* 2010. випуск 3 (84). С. 77–79.

Проблема ефективного забезпечення безпеки інформації в державі передбачає вирішення таких масштабних завдань, як: розроблення теоретичних основ забезпечення безпеки інформації; створення системи органів, відповідальних за безпеку інформації; вирішення проблеми керування захистом інформації і її автоматизації; створення нормативно-правової бази, що регламентує рішення всіх завдань забезпечення безпеки інформації; налагодження виробництва засобів захисту інформації; організація підготовки відповідних фахівців та ін.

Комплекс питань інформаційної безпеки держави включає такі сфери державної діяльності, як: захист та обмеження обігу інформації; захист інформаційної інфраструктури держави; безпека розвитку інформаційної сфери держави; захист національного інформаційного ринку; попередження інформаційного тероризму та інформаційної війни[155].

Існує два аспекти вивчення інформаційної безпеки в контексті національної безпеки. З одного боку, це самостійний елемент національної безпеки будь-якої країни, а з іншого – інтегрована складова будь-якої іншої безпеки: військової, економічної, політичної та ін.

Одним із найбільш повних визначень інформаційної безпеки можна вважати таке: це стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, при якому зводиться до мінімуму завдання збитку через неповноту, невчасність і недостовірність інформації, негативний інформаційний вплив, негативні наслідки функціонування інформаційних технологій, а також через несанкціоноване поширення інформації. Це визначення тією чи іншою мірою охоплює практично всі сфери інформаційної взаємодії суб'єктів держави.

Проблема забезпечення інформаційної безпеки України знайшла відображення в законах «Про основи національної безпеки України», «Про концепцію національної програми інформатизації», «Про національну програму інформатизації», а також у Концепції національної безпеки України. Основними складовими останньої є: національна безпека, національні інтереси, національні цілі,

[155] Соснін О.В. Інформаційна політика України: проблеми розбудови [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama

пріоритети і принципи задоволення і захисту національних інтересів, загрози національній безпеці і система національної безпеки[156]. Сутність інформаційної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки України вперше була зазначена у Законі «Про основи національної безпеки України».

Захист інформаційного суверенітету держави тісно пов'язаний із поняттям інформаційної безпеки, що може бути розглянута, як захищеність внутрішньої інформації як такої, тобто захищеність якості інформації, її надійність, захищеність різних галузей інформації від розголошення, а також захищеність інформаційних ресурсів. З іншого боку, інформаційна безпека означає контроль над інформаційними потоками, обмеження використання провокаційної, ворожої суспільної інформації, включаючи контроль над рекламою; захист національного інформаційного простору від зовнішньої інформаційної експансії.

Серед головних складових інформаційної безпеки держави виділяють: обсяг інформаційного продукту, що виробляється в державі і державою; здатність мереж витримувати зростаюче інформаційне навантаження; можливість держави керувати розвитком вироблення та розповсюдження інформації; можливість доступу народонаселення до усіх можливих інформаційних джерел, а також відкритість більшості з них[157].

Аналізуючи дослідження вітчизняних фахівців, головні цілі політики інформаційної безпеки України можна сформулювати таким чином: реалізація конституційних прав громадян, суспільства та держави на інформацію; захист інформаційного суверенітету України, зокрема, національного інформаційного ресурсу та систем формування суспільної свідомості; забезпечення рівня інформаційної достатності для прийняття рішень державним установам, підприємствам та громадянам; належна присутність країни у

---

[156] Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97 ВР // Голос України. 1997. 4 лютого. С. 5.

[157] Інформаційна потужність держави, як складова національної безпеки. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://propolis.com.ua

світовому інформаційному просторі[158]. Крім того, розглядаючи актуальність формування, функціонування та безпеки національного інформаційного простору, експерти виділяють такі цілі[159]: зміцнення інформаційної безпеки України, загалом її національної безпеки за рахунок більш ефективного використання національного потенціалу; підняття рівня і значення вітчизняного інформаційного продукту та технологій, національних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційної інфраструктури України відповідно до її національних інтересів на засадах державного суверенітету України; упорядкування інформаційних відносин у національному інформаційному просторі України, особливо зміна співвідношення розповсюдження в країні вітчизняної та зарубіжної інформаційної продукції та інформаційних технологій на користь вітчизняних; державна підтримка вітчизняних суб'єктів національного інформаційного простору, забезпечення інформаційної та духовної, культурної ідентифікації України в міжнародних інформаційних відносинах, піднесення міжнародного авторитету вітчизняного інформаційного продукту та технологій, його виробників.

Необхідність забезпечення інформаційної безпеки зумовлюється багатьма факторами: потреба забезпечення національної безпеки України в цілому; існування загроз інформаційній сфері країни, що можуть завдати значної шкоди загальним національним інтересам; можливість впливу за допомогою інформації на свідомість і поведінку людей. Головним стратегічним завданням інформаційної безпеки України є створення потужного національного інформаційного простору як головного аспекту присутності держави в світовому інформаційному просторі. Крім того, таке завдання включає створення системи протидії інформаційним загрозам та захист власного інформаційного простору, інформаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів держави.

Загалом завданнями забезпечення інформаційної безпеки держави вважають: виявлення, оцінку та прогнозування поведінки

---

[158] Бондаренко В. О., Литвиненко О. В. Інформаційна безпека сучасної держави: концептуальні роздуми // Стратегічна панорама. 1999. № 1–2. С. 127–133.

[159] Інформаційна потужність держави, як складова національної безпеки. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://propolis.com.ua

джерел загроз інформаційній безпеці, що здійснюється шляхом оперативного моніторингу інформаційної обстановки; вироблення, координацію та введення єдиної державної політики у галузі інформаційної безпеки; створення та експлуатацію систем забезпечення інформаційної безпеки; розробку, координацію та запровадження єдиної державної політики у галузі міжнародних інформаційних відносин, зокрема у напрямі формування іміджу держави[160].

Оскільки національний інформаційний ресурс став одним із головних джерел економічної потужності держави та її суб'єктів, то необхідним є формулювання державних інтересів, факторів і загроз в інформаційній сфері, аналіз ефективності існуючої системи безпеки та можливостей її удосконалення. У контексті державної інформаційної політики повинно йтися не тільки про права громадян, юридичних осіб і держави в сфері інформації, але і про необхідність захисту інтелектуальної власності, державних інформаційних ресурсів та конфіденційної інформації.

Отже, рішення ключових проблем інформаційної безпеки повинне здійснюватися на основі державної політики, при цьому необхідно враховувати основні принципи забезпечення інформаційної безпеки держави. Закон України "Про основи національної безпеки України"[161] виділяє такі з них: пріоритет прав людини; верховенство права; пріоритет договірних засобів у вирішенні інформаційних конфліктів; адекватність заходів захисту національних інтересів держави в інформаційній сфері реальним та потенційним загрозам; громадський контроль за діяльністю органів державної влади, що входять до системи забезпечення інформаційної безпеки держави; додержання балансу інтересів особи, суспільства, держави, їх взаємна відповідальність; чітке розмежування повноважень та функцій органів державної влади в системі забезпечення інформаційної безпеки та ін.[162]

---

[160] Бондаренко В.О., Литвиненко О.В. Інформаційна безпека сучасної держави: концептуальні роздуми // Стратегічна панорама. 1999. № 1–2. С. 127–133.

[161] Закон України Про основи національної безпеки України // Відомості Верховної Ради. 2003. № 39. Ст. 351.

[162] Закон України Про основи національної безпеки України // Відомості Верховної Ради. 2003. № 39. Ст. 351.

Крім того, виділяються основні положення державної політики забезпечення інформаційної безпеки: обмеження доступу до інформації є вийнятком із загального принципу відкритості інформації і здійснюється тільки на основі законодавства; відповідальність за зберігання, засекречення і розсекречення інформації персоніфікується; доступ до інформації, а також обмеження доступу здійснюються з обліком обумовлених законом прав власності на цю інформацію; держава формує нормативно-правову базу, що регламентує права, обов'язки і відповідальність усіх суб'єктів, що діють в інформаційній сфері; юридичні і фізичні особи, що збирають, нагромаджують і обробляють персональні дані і конфіденційну інформацію, несуть відповідальність перед законом за їх зберігання і використання; держава законними засобами забезпечує захист суспільства від помилкової, перекрученої і недостовірної інформації, що надходить через засоби масової інформації; держава здійснює контроль за створенням і використанням засобів захисту інформації за допомогою їхньої обов'язкової сертифікації і ліцензування діяльності в сфері захисту інформації; держава проводить протекціоністську політику, що підтримує діяльність вітчизняних виробників засобів інформатизації і захисту інформації, і здійснює заходи для захисту внутрішнього ринку від проникнення на нього неякісних засобів інформатизації й інформаційних продуктів; держава сприяє наданню громадянам доступу до світових інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних мереж; держава прагне до відмовлення від закордонних інформаційних технологій для інформатизації органів державної влади і управління у міру створення конкурентоздатних вітчизняних інформаційних технологій і засобів інформатизації; держава формує програму інформаційної безпеки, що поєднує зусилля державних організацій і комерційних структур у створенні єдиної системи інформаційної безпеки; держава докладає зусиль для протидії інформаційній експансії інших країн, підтримує інтернаціоналізацію глобальних інформаційних мереж і систем[163].

Відповідно до вищеназваних принципів і положень забезпечення інформаційної безпеки держави вимагає рішення таких основних

[163] Домарев В. В. Безпека інформаційних технологій. Методологія створення систем захисту. URL: http://domarev.kiev.ua

проблем: розвиток науково-практичних основ інформаційної безпеки, що відповідають сучасній геополітичній ситуації та умовам політичного і соціально-економічного розвитку держави; формування законодавчої і нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки, зокрема розробка реєстру інформаційного ресурсу, регламенту інформаційного обміну для органів державної влади, підприємств, нормативного закріплення відповідальності посадових осіб і громадян за дотримання вимог інформаційної безпеки; розробка механізмів реалізації прав громадян на інформацію; формування системи інформаційної безпеки, що є складовою частиною загальної системи національної безпеки країни; розробка сучасних методів і технічних засобів, що забезпечують комплексне рішення завдань захисту інформації; розробка критеріїв і методів оцінки ефективності систем і засобів інформаційної безпеки і їх сертифікація; дослідження форм і способів цивілізованого впливу держави на формування суспільної свідомості; комплексне дослідження діяльності персоналу інформаційних систем, зокрема методів підвищення мотивації, морально психологічної стійкості і соціальної захищеності людей, що працюють із секретною і конфіденційною інформацією.

Інформаційне убезпечення є однією з найважливіших умов ефективного функціонування як фінансової системи у цілому, так і її окремих структурних елементів. Інформаційна безпека фінансової сфери – це захищеність інформаційних ресурсів, процесів та технологій, що використовуються суб’єктами фінансових відносин у процесі їх діяльності.

Це стан захищеності інформаційного середовища фінансової системи, її інформаційного простору.

Головними складовими інформаційної безпеки фінансової діяльності є:

1) безпека спеціальної інформації та її носіїв, до яких належать працівники фінансових установ, бази даних, комп’ютерні програми та ін. Це, по-перше, стан захищеності конфіденційної фінансової інформації від несанкціонованого розголошення, копіювання, використання конкурентами, втрати. По-друге, захищеність носіїв спеціальної інформації, що охоплює: а) інформаційну безпеку працівників фінансової установи та їх професійної діяльності шляхом створен-

ня необхідних умов ефективного використання інформаційних ресурсів; б) безпеку баз даних та інших носіїв інформації;

2) безпека руху інформації у внутрішньому і зовнішньому середовищі фінансової організації як убезпечення інформаційних ресурсів фінансової діяльності, їх джерел та ретрансляторів і користувачів;

3) кібербезпека фінансової сфери – захищеність інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), значна роль якої у інформаційному суспільстві підкреслена у Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність, яку Україна ратифікувала у 2005 році. Це захищеність від кіберзлочинності, пов'язаної з використанням новітніх ІКТ, спрямованих проти конфіденційності, цілісності і доступності комп'ютерних систем, мереж і комп'ютерних даних, а також захищеність від зловживання ними[164].

Інформаційна безпека фінансової системи залежить від стану інформаційної сфери в цілому, серед загроз якому треба виокремити:

– прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації, відмова від інформаційного обслуговування;

– поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, руйнування системи цінностей;

– комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм;

– розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю;

– розкриття таємної, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом;

– маніпулювання суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації;

– несанкціоновані обмін та використання інформаційних ресурсів;

– порушення штатного режиму функціонування інформаційних мереж.

Загрози інформаційній безпеці фінансової системи – це фактори або група факторів, що створюють небезпеку інформаційним ресурсам, процесам, технологіям фінансової діяльності. Відповідно до

---

[164] Марченко О. С. Інформаційна безпека фінансової системи: головні складові та загрози. *Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Актуальні питання безпеки фінансової системи держави»* (м. Харків, 21 лютого 2014 року). С. 203–206.

класифікації О. К. Юдіна і В. М. Богуша, можливо виокремити такі загрози інформаційній безпеці: неякісна інформація (недостовірна, фальшива, дезінформація), що обумовлює ризики нераціональних фінансових рішень та дій; несанкціонований і неправомірний вплив сторонніх осіб на інформацію та інформаційні ресурси; обмеження або порушення інформаційних прав і свобод особистості[165]. Треба додати ще такий фактор загроз, як опортуністична поведінка працівників фінансових закладів, негативними наслідками якої є розголошення конфіденційної інформації, її модифікація та фальсифікація, розкриття комерційної таємниці.

Загрозами інформаційним ресурсам фінансової сфери є промисловий шпіонаж та недобросовісна конкуренція, інструментом якої може бути неправдива інформація про фінансову установу та її діяльність.

Інформаційна безпека забезпечується менеджментом фінансової організації шляхом здійснення комплексу заходів:

а) техніко-технологічних – захист технічних засобів, комп'ютерних технологій, комунікацій тощо;

б) економіко-організаційних – система організації та управління витратами руху інформації;

в) мотиваційних – мотивація працівників фірм до збереження та захисту інформації;

г) правових – створення внутрішньофірмових правил і процедур використання інформації;

ґ) культурологічних – розвиток культури інтелектуальної організації, головним ресурсом якої є інформація.

Важливим є застосування управлінських технологій, які реалізують принципи індивідуалістичних, едхократичних і партисипативних організацій. Ідивідуалістичні організації (на відміну від корпоративних) – це відкриті організації, одиницею управління в яких є особистість; едхократичні орієнтуються на вільні дії працівників, їх компетенцію і вміння самостійно приймати рішення; партисипативні спираються на участь працівників в управлінні. Сполучення індивідуалізації, волі, самостійності, участі в управлінні, довіри,

[165] Юдін О. К., Богуш В. М. Інформаційна безпека держави: навч. посіб. Х.: Консум, 2005. 576 с.

співробітництва і культури – фундамент ефективного управління творчою працею, подолання загроз інформаційній безпеці фірми.

Важливе значення має мотивація персоналу фінансової установи до збереження та захисту конфіденційної інформації. З цією метою у системі заходів забезпечення інформаційної безпеки треба широко використовувати такий інструмент, як оплата праці. Необхідно створити умови для реалізації з метою забезпечення інформаційної безпеки такої специфічної функції оплати праці, як функція закріплення (збереження) глибокоспеціалізованих інтелектуальних трудових ресурсів, їх «монополізації» фірмою.

По-перше, висококваліфіковані працівники, як правило, є носіями конфіденційної спеціальної інформації. Їх закріплення (збереження) – важливе завдання управління інформаційною безпекою, на вирішення якого повинна бути націлена внутрішньофірмова система оплати праці.

По-друге, фінансова установа несе значні витрати і втрати, пов'язані з опортуністичною поведінкою персоналу щодо інформаційних ресурсів. Тому запобігання цим втратам диктує необхідність використання фірмою різних засобів її подолання, одним із яких і є належна оплата праці. По-третє, оплата праці виступає для фірми інструментом конкурентної боротьби за працівників-носіїв спеціальної інформації, оскільки її конкуренти заінтересовані у її залученні та використанні у власних цілях. Отже, використання оплати праці як інструмента закріплення (збереження) працівників фінансової організації – це дієвий засіб подолання загроз інформаційній безпеці.

Мотивація працівників – носіїв спеціальної інформації базується також на реалізації принципів організації оплати інтелектуальної праці: індивідуалізованість, багатофакторність, гарантованість, гнучкість і комплексність. Вимір абсолютно нематеріальних результатів інтелектуальної праці набуває форми оцінки працівника, його місця й ролі у виробничому процесі, ступеня специфічності його знань і навичок, рівня реалізації творчого потенціалу. Ось чому оцінка праці і її оплата повинні бути індивідуалізованими, відображати індивідуальні особливості працівників і їх трудової діяльності. Реалізація принципу індивідуалізованості диктує необхідність багатофакторного аналітичного підходу до оцінки і оплати

праці, що поряд із традиційними критеріями враховує статус фахівця в організації, їх внесок у створення і збільшення інформаційної бази, участь у внутрішньофірмовому русі інформації та ін.

Гарантованість певного рівня індивідуалізованої оплати праці виступає дійовим чинником закріплення у фірмі працівника, а принцип гнучкості забезпечує реалізацію стимулюючої функції заробітної плати.

Отже, інформаційна безпека фінансової системи та її складових, що охоплює безпеку спеціальної інформації та її носіїв, безпеку руху інформації у внутрішньому і зовнішньому середовищі фінансової організації, кібербезпеку, забезпечується системою заходів: техніко-технологічних, економіко-організаційних, правових, культурологічних, здійснення яких є завданням менеджменту організації. Запобігання опортуністичній поведінці працівників-носіїв спеціальної інформації повинно також базуватися на реалізації специфічної функції оплати праці – функції закріплення таких працівників в організації.

РОЗДІЛ 3
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

3.1. Податкова безпека

3.1.1. Податкова безпека як один із основних елементів фінансової безпеки держави

Нині існує досить багато дисбалансів у державній діяльності, що пов'язані з високими ризиками та загрозами у податковій системі. У науковій літературі переважають дослідження проблем національної та фінансової безпеки, разом з тим досить мало уваги приділяється дослідженню такого поняття, як «податкова безпека держави», сутність якої практично не визначено, до кінця не зрозумілі її специфіка та склад загроз, що можуть завдати їй істотної шкоди.

Переважна більшість вітчизняних та зарубіжних науковців, розглядаючи питання податкової безпеки, акцентують увагу на мікрорівні, а саме на податковій безпеці підприємств. Ця проблема вимагає поглибленої розробки та системного підходу до визначення поняття «податкової безпеки» саме на макрорівні, тобто вивчення податкової безпеки держави. Для забезпечення належного рівня податкової безпеки необхідно визначити сучасний її стан, основні складові та фактори впливу, дослідивши особливості функціонування вітчизняної податкової системи. Якщо у попередньому випадку визначення терміна «бюджетна безпека» було закріплене у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, то визначення терміна «податкова безпека держави» не зазначається законодавцем у жодному нормативно-правовому акті, що призводить до виникнення ряду питань та неузгодженостей.

Не дає нам роз'яснення щодо терміна «податкова безпека» і Податковий кодекс України[166], що є основоположним та базовим

[166] Податковий кодекс України: Закон України: від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 15–16. № 17. С. 556.

джерелом, яке забезпечує функціонування механізму податкової безпеки держави. Вирішення проблеми вбачаємо у внесенні змін до статті 14 Податкового кодексу України, добавивши таке поняття, як «податкова безпека держави». Пропонуємо під податковою безпекою держави розуміти належний стан забезпеченості держави податковими надходженнями, достатніми для виконання нею власних функцій, який дозволяє максимізувати масштаб податкових надходжень до державного бюджету та бюджетів інших рівнів при мінімальному навантаженні на платників податків.

На найвищому законодавчому рівні у Конституції України закріплене положення у статті 67 про те, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [167]. Зазначається про створення податкової політики, яка являє собою діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків у централізовані фонди грошових ресурсів держави. Вказана діяльність повинна мати правове закріплення та врегулювання, що базується на дієвій нормативно-правовій базі. Виникає питання і про належну захищеність інтересів податкових відносин, що і розуміє під собою податкова безпека держави.

Іванов Ю. пропонує податкову безпеку держави розглядати як інтегровану підсистему фінансової безпеки, яка впливає на забезпечення всіх її складових: інноваційно-технологічної, інвестиційної, енергетичної, сировинно-ресурсної, продовольчої, соціальної, експортної, імпортної та міжнародно-інтеграційної безпеки [168]. Поряд з вищевказаним визначенням І. Цимбалюк стверджує, що податкова безпека – це такий стан податкової сфери держави, для якого характерним є захищеність інтересів суб'єктів податкових відносин, стійкість і економічна незалежність податкової системи, що проявляється у стабільності податкового законодавства [169]. Досить

---

[167] Конституція України: Закон України: від 28.06.1996 № 254к/96- ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

[168] Іванов Ю. Б. Податкова безпека: сутність та умови забезпечення. *Економіка розвитку: науковий журнал*. 2010. № 2 (54). С. 9–11.

[169] Цимбалюк І. О. Податкова безпека в системі фінансової безпеки держави: кол. монографія. Стратегічне управління національним економічним розвитком: монографія: в 2 т. Донецьк: ДВНЗ «ДонНТ», 2013. Т. 2. 392 с.

спрощує визначення та розуміння податкової безпеки І. Темофеєва, яка схиляється до думки, що податкова безпека – такий стан податкової системи, при якому забезпечується гарантування захисту податкових інтересів держави, бізнесу і суспільства від внутрішніх та зовнішніх загроз[170].

З позицій фіскальної достатності проблема податкової безпеки зводиться до забезпечення держави таким обсягом податкових надходжень, який є оптимально необхідним згідно з вимогами проголошеної економічної доктрини, стверджує С. Юрій[171].

Влучним є твердження, що податки впливають на функціонування усіх без винятку суб'єктів господарювання, виступаючи таким чином активним інструментом регулювання економіки.

Податкова безпека значною мірою залежить також від рівня податкової культури в державі, саме так стверджує Ю. Іванов, яка відображає рівень знання та дотримання податкового законодавства, правильність обчислення, повноти і своєчасності сплати до держави податків, зборів та інших обов'язкових платежів, знання своїх прав, виконання своїх обов'язків платниками податків та контролюючими органами [172]. Ми погоджуємося з цим твердженням і хочемо додати, що ключовий фактор відіграє розуміння всіма громадянами важливості сплати податків до державного бюджету.

Н. Наконечна податкову безпеку держави визначає як забезпечення зростання ресурсного потенціалу для соціально-економічної стабільності та розвитку держави, збереження цілісності фінансової системи, протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам держави[173]. Ми вважаємо, що податкова безпека досягається шляхом проведення виваженої податкової політики. Деякі науковці говорять про те, що

---

[170] Темофеєва І. Ю. Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция і методология: автореферат дис. на соиск. науч. степени док. эк. наук.: 12.00.14 / І. Ю. Темофеєва. М., 2011. 53 с.

[171] Фінанси: підручник / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С. І. Юрія. К.: Знання, 2008. 611 с.

[172] Іванов Ю. Б. Сутність та ключові аспекти податкової культури як чинника національної економічної безпеки. *Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції «Стан і проблеми оподаткування в умовах світової фінансової кризи».* Донецьк, 2009. С. 34–37.

[173] Наконечна Н. В. Тенденції індикаторів фінансової безпеки України. URL: http://www.newsru.ua /finance/12sep2011/gosdolg.html.

податкова політика є основним інструментом створення в Україні стабільної системи оподаткування, завданням якої є забезпечення достатнього обсягу надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів, ефективного функціонування економіки держави, справедливого підходу до оподаткування всіх категорій платників податків, а також створення умов для подальшої інтеграції України у світове співтовариство [174].

Провівши дослідження сутності «податкової безпеки», можна зазначити, що науковці розуміють її як форму безпеки, яка має забезпечувати такі умови взаємодії держави, підприємницьких структур та особи, щоб був досягнутий принцип взаємної відповідальності суб'єктів господарювання.

Оскільки податкова безпека держави визначається ефективністю податкової діяльності держави, яка має оптимально поєднувати фіскальні інтереси держави, індивідуальні та корпоративні інтереси платників податків, то з позицій фіскальної достатності проблема податкової безпеки зводиться до забезпечення держави таким обсягом податкових надходжень, який є оптимально необхідним.

Але не слід забувати, що на податкову безпеку держави впливають численні податкові, часто необґрунтовані пільги. Разом з тим податкова безпека держави передбачає оптимізацію рівня оподаткування, адже надмірне підвищення норми оподаткування призводить до збільшення тіньової економіки, згортання легального бізнесу, масового ухилення від сплати податків, а отже, – до скорочення податкової бази. Саме до таких негативних результатів може призвести надмірне податкове навантаження [175]. Значний податковий тягар гальмує економічне зростання в Україні. Водночас зниження податкових ставок загрожує скороченню бюджетних надходжень, що може призвести до порушення виконання державою покладених на неї функцій.

Забезпечення розвитку економіки України потребує дотримання всіх без виключення умов відповідності елементів податкової безпеки вимогам забезпечення національної економічної безпеки держави,

---

[174] Адонін С.В. Поняття державної податкової політики в Україні. *Держава та регіони.* 2011. № 5. С. 5–9.

[175] Матвєєв В.В. Податкова безпека як елемент фінансової безпеки держави. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/PSPE/ 2010_3/Matveev_310.htm.

оскільки політична та економічна ситуація в Україні є нестабільною, тому виникає необхідність у постійному дослідженні цієї проблеми з метою вироблення нових методів, способів та інструментарію забезпечення податкової безпеки держави. У подальшому ми розглянемо податкову безпеку в контексті правосуб'єктності діяльності ДПСУ.

3.1.2. Податкова складова фінансової безпеки держави

Безпека, згідно з тлумачним словником, – це поняття, що відображає стан захищеності від несприятливих, небажаних і шкідливих для нормального функціонування тієї чи іншої системи, її прогресивного розвитку загроз та їх можливих наслідків. Відштовхуючись від такого розуміння, економічна в широкому розумінні і фінансова безпека зокрема може бути визначена як режим функціонування держави в особі законодавчої, виконавчої і судової влад, при якому забезпечуються невразливість і незалежність економічних інтересів держави щодо можливих зовнішніх і внутрішніх загроз і впливів.

Тобто фінансова безпека являє собою сукупність умов і факторів, що забезпечують позитивну динаміку національної економіки, її здатність задовольняти суспільні та індивідуальні потреби, зводити до мінімуму загрози зовнішнього і внутрішнього характеру.

Стаття 17 Конституції України проголошує забезпечення економічної безпеки поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності найважливішою функцією держави, справою всього українського народу.

Згідно з теорією американського вченого Абдурахмана Маслова потреба людей у безпеці посідає друге місце після простих фізіологічних потреб. Задоволення потреб в економічній (фінансовій) сфері є найбільш важливою умовою функціонування будь-якого цивілізованого суспільства. Водночас, на думку академіка Бандурки О., саме в фінансовій сфері містяться головні загрози для національної безпеки України[176].

Одну з фундаментальних складових системи економічної безпеки становить податкова, оскільки вона забезпечує фінансовими

[176] О. Бандурка Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки здійснення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків 22 жовтня 2004 року). Харків: вид-во нац. Університету Внутрішніх Справ, 2004. С. 3.

ресурсами практично всі складові економічної безпеки: фінансову, кадрову, соціальну, екологічну, правову тощо. Податкові платежі є головним джерелом фінансових ресурсів, що централізовані державою для задоволення суспільно необхідних і законодавчо встановлених потреб, тобто забезпечення життєдіяльності суспільства. Подібні тенденції характерні переважній більшості країн світу.

Податкова політика нашої держави є визначальним чинником на надходження податкових платежів до бюджетів усіх рівнів та на ефективність податкової системи. Податкові надходження в структурі доходів зведеного бюджету України протягом останніх років займають приблизно однакову частину, а саме 75–80 % від усіх надходжень. Проте можна помітити зміни у структурі самих податкових надходжень, зокрема змінилося співвідношення між прямими та непрямими податками на користь останніх, крім того, збільшилася частка надходжень податку з доходів фізичних осіб. Це можна пояснити реформуванням системи оподаткування доходів фізичних осіб у напрямі збільшення податкового навантаження, ставку 15 % замінено ставкою 18 %, та 1,5 % військового збору.

Як свідчить досвід розвинених країн, що страждають від фінансової кризи, серед альтернативних напрямів мінімізації її негативних наслідків розглядають зниження податкового навантаження (тиску) з метою стимулювання внутрішнього попиту й інвестицій або збільшення державного фінансування заходів із підтримки національної економіки[2].

Можна погодитися з думкою науковців, що в Україні в умовах, коли її соціальні зобов'язання істотно перевищують фінансові можливості, а це пряма загроза фінансовій безпеці, зменшення ставок податкових платежів, як і зменшення бази оподаткування, є неприйнятними. У зв'язку з цим для мінімізації впливу фінансової кризи на дохідну частину бюджетів першочергову увагу необхідно приділити таким питанням:

– зменшенням ризиків ухилення від оподаткування;

– удосконаленню механізмів зниження податкового навантаження на фінансові ресурси суб'єктів господарської діяльності;

– формуванню надійної інформаційної бази прогнозування податкових надходжень на основі створення сучасної системи моніторингу показників фінансової стійкості і платоспроможності СПД.

Зрозуміло, що фіскальна функція податків спрямована на формування дохідної частини бюджетів і забезпечує зростання сукупного попиту через доходи кінцевого споживання і державні закупки товарів і послуг.

Обґрунтування переваг фіскальної політики з позиції економічної безпеки України потребує відповіді на питання щодо:

– ролі держбюджету у перерозподілі національного доходу;

– оптимізації податкового навантаження на економічних суб'єктів;

– впливу оподаткування на економічну кон'юнктуру;

– збалансованості бюджету;

Реалізація, насамперед, фіскальної функції дозволяє отримати короткостроковий позитивний ефект, водночас як орієнтація на довгострокові цілі економічного зростання базується на перевагах саме регулюючої функції оподаткування.

З альтернативної позиції монетарних переваг заходи фіскальної політики оцінюються не лише як безальтернативні, але і шкідливі для економіки, оскільки зростання дефіциту супроводжується неефективністю державних витрат і не сприяє стабілізації економіки. Переваги надаються грошово-кредитній політиці: регулювання грошової маси, облікової ставки, норм обов'язкового резервування, ринку державних цінних паперів.

Не менш важливим аспектом, що впливає на фінансову безпеку держави, є ухилення від оподаткування, зумовлені як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, оскільки через податки зменшується частина доходу (прибутку), що залишається у розпорядженні суб'єкта господарювання, то зрозумілим є його прагнення зменшити вилучення доходу шляхом мінімізації або несплати податкових платежів. Таке прагнення може виникнути за умови існування наявних лазівок ухилення у податковому законодавстві і навіть через великий податковий тягар. Згідно зі світовим податковим досвідом оптимальний рівень сукупних податків, підтверджений розрахунками А. Лафера, становить 30–35 %, а за розрахунками деяких українських фахівців – сучасні податкові платежі в Україні досягають 74 %.

Тому, як не прикро, саме недосконала нормативна база у сфері оподаткування є основною причиною ухилення від нього. Уникнення належного державного контролю за результатами фінансово-

господарської діяльності підприємницьких структур, що переростає в тіньову економіку або нелегальний бізнес, також є ухилення від сплати податків. Як справедливо зауважує О. Користін, існує два напрями ухилення від сплати податків: перший – пов'язаний із кримінальною діяльністю або використанням незаконних методів, другий – полягає у легальному ухиленні через маневрування недосконалим податковим законодавством. Як легальні методи скорочення податкового навантаження платники застосовують податкове планування та податкове маневрування.

У податковій практиці України способи ухилення від оподаткування поділяються на 2 основні групи;

по-перше, здійснюється неправомірний бухгалтерський (податковий) облік при врахуванні всіх існуючих коштів та їх оборотів, тобто всі операції проведені по обліку;

по-друге, це специфічні способи щодо приховування і заниження об'єктів оподаткування, до яких належить:

– знищення і фальсифікація звітних облікових документів;

– нелегальні валютні та зовнішньоекономічні операції;

– перерахування виручки на рахунки фіктивних фірм, які не сплачують податки, або неповернення виручки на рахунок підприємства шляхом відпуску товарів без попередньої оплати.

По деяких «псевдоопераціях», які важко піддаються контролю, тому що приховані фінансово-господарські операції щільно маскуються під легальні і для їх виявлення необхідне використання спеціальних методів і кваліфікованих фахівців, а в кінцевому підсумку призводить до невиконання дохідної частини бюджетів, а звідси – до фінансової безпеки держави.

Окремим способом несплати податкових платежів, або ж їх мінімізації є використання податкових пільг без належних підстав, тобто незаконно. Такі порушення зумовлюють саме недосконаліть законодавчо-нормативної бази оподаткування та організації податкового контролю, а саме: наявність лазівок та неоднозначність трактування положень нормативних актів і недостатній, недієвий контроль та корупція з боку податкових контролюючих органів.

Завершальним етапом тіньової економічної діяльності є відмивання так званих «брудних» грошей, одним з основних способів якого є нелегальний експорт капіталу. Найчастіше він відбувається

через створення в країнах із низьким рівнем оподаткування доходів, підприємств, які й мають за місцем реєстрації пільговий режим оподаткування тільки для роботи з іноземними резедентами та в іноземній валюті. Особливе значення для нелегального експорту мають такі способи, як нееквівалентний бартер, контрабанда та ненадходження в строк експортної виручки. Найчастіше обирається такий шлях: вітчизняний продавець (покупець) – офшорна компанія – іноземний покупець (продавець), причому реалізація товару відбувається через таку компанію з різницею між цінами продажу та купівлі, яка залишається на її рахунку.

Нелегальні вивезення капіталу за допомогою офшорних компаній є тільки одним із видів ухилення від оподаткування, але суттєвим для фінансової безпеки держави. Цей перелік можна продовжити такими основними схемами з використанням банківської системи: фальсифікація документів під час експорту та імпорту; неконтрольоване виробництво та реалізація підакцизних товарів, зокрема лікеро-горілчаних, так званий «піратський» бізнес на ринку аудіо-відеопродукції, комп'ютерної техніки тощо.

За даними деяких фахівців, найбільші суми до нарахувань на одне податкове розслідування припадають саме на галузі, які використовуються у вищеназваних схемах, це сотні, а подекуди мільйони тис. грн.

Тіньовий капітал обслуговує, як правило, не матеріальне виробництво, а сферу обігу – торговельну, посередницьку і кредитно-банківську діяльність, тобто ту, де є можливість швидко отримувати та відмивати так звані «брудні гроші». Парадоксально, але розширення мережі зв'язків українських банків із зарубіжними банківськими установами і введення їх до системи електронних міжбанківських міжнародних рахунків, а також лібералізація валютного ринку України були використані, насамперед, не для поліпшення фінансового стану країни, а для створення і використання механізмів проведення українськими резидентами валютних коштів на рахунки, що не контролюються державою, у банках-нерезидентах під прикриттям зовнішньо-економічної діяльності, а також формування мережі підставних рахунків комерційних структур, що здійснюють незаконну конвертацію безготівкових коштів юридичних осіб різних форм власності у готівкову валюту. Невикористаним

джерелом наповнення державного бюджету є також акумульовані на кореспондентських рахунках банків-нерезидентів значні суми коштів, близько 35 % яких, за даними ДПС України, становлять приховані від сплати податкові платежі.

Голова Державної податкової служби України Олексій Любченко в інтерв'ю «Інтерфакс-Україна» повідомив, що в жовтні 2020 р. відбулася конференція щодо виконання плану BEPS. Були запрошені колеги з відповідних органів Німеччини, Нідерландів, Великої Британії, Кіпру, Швейцарії, Австрії, Сполучених Штатів – тобто з країн, куди найбільше наші «шановні» люди вивели грошей. За три останні роки вони вивели 22,4 млрд. доларів США. Також майже $90 млрд. на рік контрольованих операцій. За словами Любченка, зокрема українські олігархи вивели $ 5 млрд – на Кіпр, $ 4 млрд – до Нідерандів, $ 3 млрд – до Великої Британії, $ 2 млрд – до Німеччини.

За даними ДПС України, $ 10 млрд із цих $ 22,4 млрд становлять дивіденди. Загалом із виведених $ 22,4 млрд сплачено $ 0,63 млрд податків за середньою ставкою 2,8 %[177].

Зрозуміло, що питання, де шукати джерела надходжень до бюджетів, а звідси і забезпечення фінансової безпеки нашої держави, є риторичним.

Сьогодні існують всі підстави говорити про багаторівневу систему податкової безпеки на рівні держави, окремих регіонів, територіальних громад, підприємств, а також окремої особи. Це означає, що з податковою системою пов'язані інтереси не тільки суспільства і держави, але й усіх громадян, груп населення, суб'єктів господарювання, окремих організацій і установ. Надання державою членам суспільства суспільних благ і послуг, пов'язаних зі створенням нових робочих місць, підтримкою загальної зайнятості, соціальним забезпеченням і соціальним захистом, освітою і охороною здоров'я, охороною природного середовища і безпекою, а також їх кількість і якість практично повністю залежать від масштабів податкового потенціалу країни, ефективності і справедливості податкової системи. І хоча податковий потенціал визначається

[177] Інтрев'ю «Інтерфакс-Україна» голови ДПС України Олексія Любченко 19.20.2020 року.

загальним економічним потенціалом, проте не можна скидати з рахунку вплив податків на стан економіки. Податки і податкова політика повинні сприяти забезпеченню розвитку економіки, фінансової системи і фінансових відносин у країні і регіонах для того, щоб були сформовані необхідні фінансові умови та ресурси для соціально-економічного розвитку держави і її регіонів, успішного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам.

Таким чином, податки і податкова система об'єктивно включені в систему фінансової безпеки, і це реалізується із декількох позицій. По-перше, як ресурсний фактор, що перебуває у власності держави. По-друге, як інструмент впливу на економічні і соціальні процеси. По-третє, як фактор зворотної залежності функціонування держави від платників податків, адже порушення податкової безпеки зможе стати реальною загрозою ефективному державному устрою. При цьому, коли підійти до податкової безпеки як складного явища, то вирішального значення набуває системність, що дає можливість виявити органічну єдність усіх вищеперерахованих аспектів.

Природно, що кожен із визначених чинників здатен мати як позитивний, так і негативний (фактор ризику) вияв впливу податків на рівень фінансової безпеки. Крім того, значення податків як фактора економічної безпеки залежить від багатьох зовнішніх умов:

– особливостей конкретного етапу економічного розвитку;

– характеру економічної і зокрема фінансової політики, що реалізується;

– реального співвідношення фіскальної і регулюючої функції податків, що відображається в податковій політиці тощо.

Розглянемо детальніше напрями, за якими податки і податкова політика включені в систему фінансової безпеки. Спочатку йшлося про характеристику податкової безпеки як ресурсного фактора. Більшість науковців і практиків звертають увагу на розширення податкової бази для застосування принципу рівності в оподаткуванні.

Розширення податкової бази можливе на шляху визначення податкового потенціалу (ПП) будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, наприклад регіону, району чи територіальної громади.

Податковий ресурсний потенціал у широкому розумінні – це сукупність фінансових ресурсів, які можуть бути ефективно мобілізовані в системі «населення – господарство – територія».

Податковий потенціал у вузькому розумінні – це фінансові ресурси, що підлягають мобілізації в бюджети через податкові платежі відповідно до чинного законодавства.

Слід зауважити, що документи нормативної бази Державної податкової служби України передбачають тільки оцінку платника щодо виконання ним зобов'язань зі сплати нарахованих податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджетів. На нашу думку, необхідно здійснити оцінку податкового потенціалу окремих галузей промисловості і сільського господарства у розумінні максимальної суми надходжень платежів до бюджетів, виходячи з їх наявного стану на сьогодні. При цьому до показників, які характеризують потенціал будь-якого підприємства з такої точки зору, були віднесені:

– викривлення об'єкта оподаткування;

– пошук найбільш оптимальних ринків збуту виробленої продукції та закупівлі сировини для виробничого процесу;

– вивчення рівня завантаження обладнання та ефективність його використання;

На підставі аналізу цих показників був оцінений можливий обсяг додаткових надходжень до бюджетів, який становить від десятків до сотень мільйонів гривень.

Розробка методологічних підходів до визначення податкового потенціалу являє собою дуже важливе, вкрай актуальне та своєчасне завдання, яке повинні вирішувати як науковці, так і практики-податківці.

Всі складові податкового потенціалу повинні бути об'єднані у відокремлені розділи, а саме у вигляді так званого податкового паспорта. У паспорті повинні знайти своє відображення такі показники:

– загальна характеристика регіону (географічні, макроекономічні, демографічні та інші показники), зокрема валовий продукт, що виробляється в регіоні;

– основні податкові показники, які використовуються для визначення податкової бази;

– структура надходжень податків та зборів у розрізі галузей економіки;

– структура заборгованості по податках та зборах;

– основні показники податкового навантаження (тягара);

– оцінка фінансових ресурсів тіньового сектора економіки;

– висновки щодо загального рівня фінансових ресурсів, тобто податкового потенціалу.

На наш погляд, особлива увага повинна приділятися великим платникам податків, які є бюджетоформуючими для цього регіону, а звідси і їх вплив на фінансову безпеку регіону і країни в цілому.

Щодо впливу на економічні і соціальні процеси, то в довгому ланцюгу причинно-наслідкових зв'язків податки здійснюють суттєвий вплив на соціально-економічний стан суспільства. Те, що сучасна податкова система формувалася в умовах довготривалої кризи в державі, суттєво відобразилося на кількості, структурі та якості податкових надходжень.

Провідна роль податків і податкової системи в рамках соціально-орієнтованої ринкової економіки визначається тим, що податкове законодавство регулює умови оподаткування прибутків господарюючих суб'єктів і потоки їх перерозподілу на макроекономічному рівні, виступаючи таким чином інструментарієм формування бюджетів.

На основі динамічної податкової системи, ув'язуючи дві взаємопов'язані цільові функції соціального захисту: зробити розподіл життєво важливих благ більш рівномірним і паралельно підвищити ефективність соціальних витрат у ракурсі довгострокової перспективи.

Система оподаткування повинна бути не тільки і не скільки фіскальною, але соціально орієнтованою. Водночас орієнтація в економічній політиці на захист вітчизняного виробника актуалізує постановку питання про форми соціального захисту вітчизняного підприємця, зокрема від банкрутства та ролі в цьому процесі податкової системи, яка виступає провідним важелем державного регулювання соціально-економічного розвитку.

Як не парадоксально, але на фінансову і зокрема податкову безпеку держави впливає такий чинник, як податкові пільги.

Вони виступають у двох основних формах: в установленні окремих податкових пільг для суб'єктів – звільнення від оподаткування окремих осіб або категорій оподаткування; об'єктів

оподаткування, а саме зниження або відміни податкових ставок, вилучення із бази обкладання окремих елементів або податкових платежів, звуження (зменшення) в окремих випадках бази оподаткування.

Існує взаємозв'язок між залежністю наданих податкових пільг та податковим навантаженням на платників податків, які не користуються податковими пільгами. Так, надаючи пільгу якомусь окремому платнику податків, державі необхідно забезпечити надходження втраченої бюджетом суми за рахунок іншого платника. У цьому випадку при пільговому оподаткуванні окремих платників знаходяться корені зростання ставок податків, розширення податкової бази, запровадження нових податкових платежів.

Незадовільний стан щодо запровадження пільгового оподаткування викликало безсистемне надання пільг окремим галузям економіки та платникам податків. На сьогодні також мають місце непоодинокі випадки, коли пільги з оподаткування надаються не лише податковим законодавством, як це передбачено чинним законодавством, а й іншими законодавчими актами.

Саме з таких причин сьогодні, як ніколи, є нагальна потреба перегляду існуючих податкових пільг з метою їх максимального скорочення та запровадження системного механізму їх надання, який би дозволив запроваджувати податкові пільги виключно цільового використання з метою соціальної підтримки незахищених верств населення, а також підтримки пріоритетних галузей економіки держави, інвестиційної та інноваційної діяльності.

Проведений Державною податковою службою України аналіз виконання дохідної частини бюджетів свідчить, що надання різних пільг та винятків в оподаткуванні різко обмежує джерела доходів, внаслідок чого держава втрачає значні суми, а це сотні млн грн. Деякі пільги з непрямих податків (ПДВ, акцизний податок, митні платежі) надаються лише на першій стадії поставки товарів, до яких застосовується пільговий режим оподаткування, а в подальшому процесі реалізації цих товарів відновлюються у їх вартості.

Незважаючи на велику кількість пільг, в т.ч. спрямованих на підтримку окремих галузей економіки, суттєвого покращення фінансового стану підприємств виробників, зменшення їх збитковості

та збільшення обсягів виробництва продукції, а звідси і збільшення сплати податків не відбулося.

Існуюча система пільгового оподаткування не завжди дає належний економічний ефект, тому необхідний диференційований підхід до надання пільг при оподаткуванні, а деякі пільги, особливо щодо утримання об'єктів соціальної сфери, доцільно замінити на бюджетне фінансування.

Слід звернути увагу на такі розповсюджені за кордоном форми пільгового оподаткування, як введення диференційованих (прогресивних) ставок податків залежно від величини податкової бази, встановлення неоподаткованого мінімуму прибутку (доходу), але не «міфічного», а реального. Введення подібних пільг підвищило б ефективність державної підтримки, насамперед малого і середнього підприємництва, і звичайно мінімізувало б витрати бюджетів і зменшило б ризики фінансової безпеки держави.

Разом з тим найбільше занепокоєння викликає не чисельність і значні обсяги податкових пільг, а відсутність реального позитивного ефекту в економіці держави.

Оскільки надання податкових пільг за своєю суттю є однією з форм фінансування за рахунок бюджету, тому необхідно чітко визначити цільове використання таких коштів, що сприяло б розвитку виробництва, надання послуг та соціальної сфери країни. При цьому держава повинна мати можливість контролювати ефективність цільового використання коштів, вивільнених у зв'язку із пільговим оподаткуванням, та притягати до відповідальності платників податків, які допустили нецільове використання таких коштів.

Отже, з метою стабілізації фінансових відносин в Україні необхідно в комплексі з іншими фінансовими інструментами зважено застосовувати систему надання пільг. Треба створити таку податкову політику, орієнтуючись на основні принципи побудови податкової системи в нових економічних умовах, щоб ефективно застосовувати такий дійовий важіль, як податки. Враховуючи, що стимулююча підфункція податків може проявляти себе як стимулятор або дестимулятор економічної системи, потрібно проводити наукові дослідження із застосуванням економіко-математичних методів з метою моделювання наслідків введення нових, чи відміни діючих податкових пільг.

Достатньо велика роль інформаційних технологій у збереженні фінансової безпеки в системі оподаткування України.

Із-за значної кількості інформаційних потоків, величезних обсягів, вимог до оперативності отримання інформації, її якості і достовірності, виникла необхідність застосування для їх обробки інформаційних технологій. Сьогодні вже не викликає жодних сумнівів, що важливо забезпечити надійне функціонування всіх рівнів системи зі збору податків та інших податкових платежів у бюджети і позабюджетні цільові фонди, проведення комплексного оперативного аналізу стану оподаткування, забезпечення органів управління достовірною інформацією.

Ефективність функціонування автоматизованої інформаційної системи забезпечується новітніми інформаційними технологіями, що характеризуються сукупністю методів і програмно-технічних засобів, об'єднаних у технологічний ланцюг для забезпечення виконання робіт по всьому циклу – від збору інформації до передачі результатів користувачеві на основі застосування сучасного програмного забезпечення, засобів комп'ютеризації і комунікацій.

Сучасні ІТ-розробки дозволили впровадити ризикоорієнтовані підходи до адміністрування податкових платежів, зокрема у сфері відшкодування ПДВ та проведення документальних податкових перевірок. Унаслідок упровадження електронних засобів обміну інформацією зменшилась кількість особистих контактів платників з органами ДПС України.

Також у рамках інформаційного співробітництва ДПС працює на національному рівні з Держфінмоніторингом України, а на міжнародному рівні, у рамках міжурядових конвенцій, працює з відповідними відомствами 62 країн світу, що дає змогу обміну податковою інформацією, зокрема з питань співробітництва в галузі боротьби з ухиленнями від оподаткування, з незаконними фінансовими операціями та іншими фінансовими злочинами, які впливають на фінансову безпеку нашої держави.

Безперервна циркуляція інформації між елементами системи ДПС України, між системою та навколишнім середовищем є неодмінним атрибутом управління і прийняття рішень. Завдяки інформаційним процесам система здатна здійснювати доцільну

взаємодію з оточуючими умовами, координувати відносини власних елементів, спрямовувати їх рух на досягнення поставленої мети.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначаємо, що одним із немаловажливих факторів, що гарантують податкову безпеку країни, є розробка і реалізація ефективної податкової політики як головної складової фінансової політики. Під час її розробки і впровадження держава повинна виходити з необхідності забезпечення фінансової та податкової безпеки. За останні роки в Україні здійснені певні кроки в напрямі створення ефективної податкової політики та податкової системи, що її реалізує. Практикою доведено, що помилки в недостатньому науковому обґрунтуванні та недооцінка наслідків негативних процесів, таких як фінансова криза, наслідки Covid-19 та інші спрямували податкову політику на невдачі.

Особливої уваги потребує прогноз динаміки економічного потенціалу нашої країни, досягнення необхідної адекватності між реальними показниками економічної результативності та обсягами податкових надходжень.

Передбачливість податкової політики – вирішальний фактор загальної економічної і фінансової безпеки. У податковій політиці акцент важливо перенести на збільшення податкових надходжень, причому не за рахунок зростання податкового навантаження (тиску), а за рахунок наполегливого здійснення заходів з легалізації приватно-підприємницької активності суб’єктів господарювання.

На нашу думку і наші переконання, розробка і реалізація ефективної податкової політики становить запоруку податкової і фінансової безпеки.

Щодо основних принципів, на яких повинна ґрунтуватися раціональна податкова політика, то до них важливо віднести такі:

– рівні податки на рівновеликий об’єкт оподаткування (прибуток, дохід, майно, рента тощо);

– уніфікація порядку стягнення податкових платежів незалежно від форми власності, виду діяльності та джерела доходів;

– виключення, мінімізація, подвійного оподаткування;

– раціональне та ефективне співвідношення загальноприйнятого і пільгового оподаткування;

– соціальна справедливість під час розподілу податкового тягара між різними категоріями і групами платників податків;

– встановлення податків і зборів з урахуванням економічної доцільності;

– стабільність і довготривалість застосування основних елементів податкових платежів;

– проведення організаційно-методичної роботи із платниками податків для підвищення податкової культури в суспільстві;

На жаль, небезпідставними і сьогодні є висловлювання про те, що податкова безпека держави продовжує залишатися під загрозою внаслідок існування значних обсягів тіньової економіки, про що йшлося вище.

Пошук і локалізація існуючих каналів ухилення від оподаткування, посилення контролю податкових органів за правильність дотримання податкового законодавства становлять важливі чинники зміцнення податкової безпеки. Водночас лише впровадження системи економічних, організаційних та правових заходів та їх послідовність здатні забезпечити ефективну протидію подальшій тінізації економіки.

Розробка і вдосконалення податкового законодавства сприятимуть виявленню та ліквідації податкових правопорушень, наявність яких неминуче послабить податкову безпеку держави.

Основні загрози податкової безпеки виникають через порушення умов оптимального функціонування податкової системи, скорочення податкового потенціалу та приховування платниками податків обсягів податкових платежів. Забезпечення податкової безпеки досягається шляхом усунення таких порушень, у тому числі й силами спеціалізованих державних структур. У цьому контексті податкова служба формує й економічну безпеку держави. За таких умов дедалі більш очевидним стає важливість забезпечення послідовності та ефективності модернізації податкової служби як вирішальної складової загальної податкової стратегії. Принциповою є потреба адекватності модернізації податкової служби – це основне завдання і повноваження, що стоять перед державною податковою службою та податковою політикою, і загальні соціально-економічні цілі розвитку українського суспільства, для яких особливе місце належить питанням фінансової безпеки. Саме в такому руслі можна оцінити основні підходи, що мають визначати місце та напрями подальшої розбудови податкової складової економічної безпеки держави.

3.1.3. Роль та місце непрямих податків у забезпеченні фінансової безпеки держави

Питання безпеки завжди було і залишається актуальним для людства, адже слугує однією із передумов утворення держави та є її основною функцією. На сьогодні для України забезпечення фінансової безпеки є основним пріоритетним завданням задля забезпечення мобілізації публічних фондів коштів у обсягах, необхідних для ефективного виконання покладених на неї завдань та функцій. Передумовою формування таких фондів коштів є насамперед наявність податкової системи, до якої входять економічно доцільні податки та збори для забезпечення фінансової безпеки держави. Необхідно зазначити, що фінансові ресурси будь-якої держави більшою мірою складаються з надходжень саме від справляння непрямих податків. Згідно з офіційними даними Державної казначейської служби України за 2016 рік до Зведеного бюджету України за рахунок непрямих податків надійшло 346,2 млрд грн, у 2017 р. – 447 млрд грн, у 2018 р. – 520,7 млрд грн, у 2019 р. – 539,9 млрд грн. При цьому загальна сума податкових надходжень до Зведеного бюджету України у 2019 році склала 1070,3 млрд грн. Аналіз структури доходів Державного бюджету України за 2019 рік також підтверджує, що більше 50,4 % його надходжень складають непрямі податки[178]. Отже, у структурі податкових надходжень України велику питому вагу відіграють непрямі податки, що свідчить про вагомий потенціал фіскальної функції непрямих податків щодо наповнення державного бюджету.

Особливо важливим завданням для держави в умовах євроінтеграційного вектора залишається питання удосконалення вітчизняної моделі розвитку системи непрямого оподаткування, зважаючи на тенденції зростання ролі та місця непрямих податків у формуванні бюджетів як в Україні, так і в країнах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС). Так, національні податкові системи усіх держав-членів ЄС включають такі податки, як податок на додану вартість і акциз (на алкогольні напої, тютюнові вироби, енергетичну продукцію). Ці податки становлять вагоме джерело доходів бюджетів

[178] Державна казначейська служба України: Офіційний сайт. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua. (дата звернення: 01.11.2020).

більшості країн. Крім того, такі елементи непрямих податків, як порядок нарахування і сплати, податкові пільги, система адміністрування деякою мірою також є наближеними. Податкові політики майже усіх країн Європи здійснюють ідентичні напрями податкових реформ у сфері непрямого оподаткування, що полягають у зменшенні рівня оподаткування податку на додану вартість і підвищення ставок акцизних зборів.

Саме тому необхідним є вивчення особливостей адміністрування непрямих податків (податку на додану вартість, акцизного податку та мита), їх ролі та місця в забезпеченні фінансової безпеки держави.

Податок на додану вартість (далі – ПДВ) є бюджетоутворюючим та водночас складним і суперечливим податком у податковій системі. Проаналізувавши динаміку надходження ПДВ протягом 2007–-2019 рр., можна побачити зростання показників та суттєве наповнення бюджету цим податком в Україні. Так, у 2016 році до зведеного бюджету надійшло ПДВ у сумі 320,92 млрд грн, у 2017 році – 430,4 млрд грн, у 2018 році – 506,17 млрд грн і у 2019 році – 530,6 млрд грн[179].

В Україні він замінив податок з обороту і податок з продажу та став у подальшому відігравати важливу роль у формуванні дохідної частини державного бюджету та умовою входу нашої країни до ЄС. Саме у контексті Угоди про асоціацію[180] Україна має на меті не тільки адаптацію вітчизняного законодавства про ПДВ до законодавства ЄС, а й запозичення і запровадження найкращих елементів системи ПДВ з метою усунення торговельних бар'єрів між Україною та ЄС й удосконалення вітчизняних норм. Однак незважаючи на позитивний та тривалий досвід функціонування ПДВ у європейських країнах, його застосування в Україні є достатньо проблемним. Досі залишаються неврегульованими питання, пов'язані з функціону-

[179] Державна казначейська служба України: Офіційний сайт. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua. (дата звернення: 01.10.2020).

[180]Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015 № 984_011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 01.11.2020).

ванням ПДВ, а саме з механізмом нарахування та сплати податку, поверненням зайвосплачених сум ПДВ платникам з бюджету тощо.

На сьогодні в Україні порядок обчислення і сплати ПДВ регламентується ПКУ[181]. Згідно з п. 1.178 статті 14 ПКУ[182] «це непрямий податок, який нараховується та сплачується відповідно до норм розділу V цього Кодексу». Розділом V ПКУ[183] визначено систему елементів податкового механізму цього податку, а саме: платники (ст. 180 ПКУ); реєстрація осіб як платників податку (ст. 181–184 ПКУ); об'єкт оподаткування (ст. 185 ПКУ); база оподаткування (ст. 188–192 ПКУ); ставки податку (ст. 193–195 ПКУ); операції, що не є об'єктом оподаткування (ст. 196 ПКУ); операції, звільнені від оподаткування (ст. 197 ПКУ); податковий кредит (ст. 198–199 ПКУ); бюджетне відшкодування (ст. 200 ПКУ); звітні (податкові) періоди (ст. 202 ПКУ) та інші.

Поділяємо думку Н. Аполлонової[184], що з економічного погляду ПДВ є достатньо складним податком через те, що чинним податковим законодавством України передбачено достатньо великий перелік об'єкта оподаткування; базою оподаткування є вартість усіх стадій руху товарів, робіт, послуг, тому податковий тягар не залежить від кількості стадій створення вартості продукції, оподаткуванням та сплатою податку охоплена велика кількість суб'єктів господарювання. Подібну позицію висловлює і С. Греца[185], зазначаючи про те, що процес адміністрування ПДВ є одним із найбільш складних порівняно з іншими податками і зборами. О. Безкровний [186] зауважує, що серед усіх податків ПДВ є лідером за кількістю змін, що вносяться до законодавчих актів, які визначають порядок його застосування.

---

[181] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4633. (дата звернення: 01.11.2020).
[182] Там само.
[183] Там само.
[184] Аполлонова Н.В. Відповідність податку на додану вартість в Україні до вимог Євросоюзу. *Вісник НТУ «ХПІ».* 2016. № 43 (1215). С. 8.
[185] Греца С.М. Теоретичні аспекти визначення поняття адміністрування податку на додану вартість. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 8. С. 75.
[186] Безкровний О.В**.** Сучасні особливості адміністрування податку на додану вартість в Україні та світі. *Економіка і суспільство.* 2017. № 10. С. 560.

Аполлонова Н. [187] пише про те, що цей податок є одним із найбільш проблематичних у частині його адміністрування та контролю за повнотою сплати. Саме через численні зміни у законодавстві та проблемні аспекти адміністрування ПДВ багато науковців і практиків намагаються обґрунтувати доцільність скасування податку або ж його заміни іншими непрямими податками. Зокрема, В. Корж[188] вважає, що варто відмовитися взагалі від ПДВ, оскільки він виступає «джерелом нагромадження корупційних коштів в умовах переважно торговельно-перепродувального господарювання» і «дає можливість правлячій еліті використовувати цей податок як певний амортизатор бюджету». На думку О. Дубовик та Т. Ковальчук[189], існує серйозний привід для відміни податку на додану вартість, оскільки всі його позитивні сторони згладжуються значними недоліками.

Щодо заміни ПДВ іншим податком, то, на думку О. Сотніченко[190], такий крок однозначно можна вважати регресом податкової системи. Адже розробка і впровадження нового податку потребує часу і коштів, психологічно платники податків негативно сприймають будь-який новий податок, запровадження нового податку не усуне проблем, що існують у сфері адміністрування. В контексті викладеного погоджуємося із ученим, що краще вдосконалювати існуючі податки, ніж запроваджувати нові. Поділяємо думку вчених[191] про те, що теорії щодо скасування ПДВ та введення замість нього податку з обороту та податку з продажу є доволі реалістичними, однак мають суттєві недоліки, існування яких унеможливлює реалізацію цих теорій. На нашу думку, для України це неприйнятний крок, адже запровадження й адміністрування ПДВ є

---

[187] Аполлонова Н.В. Відповідність податку на додану вартість в Україні до вимог Євросоюзу. *Вісник НТУ «ХПІ».* 2016. № 43 (1215). С. 10.

[188] Корж В. Резюме про ПДВ, або фінансові маніпуляції на тлі політичних спекуляцій. *Економічний часопис-XXI.* 2006. № 11–12. С. 19.

[189] Дубовик О., Ковальчук Т. Конвергенція механізмів оподаткування доданої вартості України та Євросоюзу. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 8. С. 23.

[190] Сотніченко О.А. Диференціація ставок справляння ПДВ у контексті регулювання товарообороту країни. *Економічний часопис-XXI.* 2013. № 7–8 (2). С. 57.

[191] Поколодна О.В., Макаренко Т.В. Необхідність реформування ПДВ в Україні. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2010. № 29. С. 279.

однією із обов'язкових передумов членства в ЄС, що помітно впливає на країни, які прагнуть такого членства, та сприяє підтримці цього податку в інших державах.

Аналізуючи досвід ЄС, варто зауважити, що основним документом, який регулює справляння ПДВ, є Директива 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість від 28.10.2006[192], яка постійно доповнюється та змінюється. Зазначеною директивою встановлено: сферу дії; територіальний вимір; платники податку; операції, що підлягають оподаткуванню; місце операцій, що підлягають оподаткуванню; виникнення податкового зобов'язання з ПДВ; ставки податку; операції, які звільнені від оподаткування; порядок сплати ПДВ; організація, побудова обліку та порядок звітування по податку та ін. Цей документ врегульовує також операції, пов'язані з імпортом та експортом і міжнародною торгівлею товарами й послугами. Отже, зазначена Директива утворила спільну систему оподаткування ПДВ, яка ґрунтується на тому, що ПДВ розраховується від ціни товарів і послуг, незалежно від числа операцій у рамках процесу виробництва та збуту до моменту нарахування податку.

Саме тому в сучасних умовах реформування податкового законодавства, гармонізації оподаткування ПДВ із законодавством ЄС такий податок потребує подальшого дослідження та пошуку нових шляхів щодо удосконалення його адміністрування [193].

Зокрема, Верховною Радою України розглядається ряд законопроєктів щодо вдосконалення адміністрування ПДВ, а саме: «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження зниженої ставки податку на додану вартість на соціально значущі товари та послуги)» від 29.08.2019 № 1180[194], «Про внесення змін до статті 193 Податкового кодексу України щодо зменшення розміру

---

[192] Директива Ради ЄС 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість від 28.11.2006 р. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_928#o488. (дата звернення: 01.11.2020).

[193] Kasianenko Liubov M., Atamanchuk Natalia I., Slastonenko Oksana O., Sholkova Tetiana B., Fomenko Yuliia O. Legal Regulation of Value Added Tax Payers in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics.* 2019. Volume X. Issue 5 (43). Pp. 1463.

[194] Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження зниженої ставки податку на додану вартість на соціально значущі товари та послуги): проєкт Закону України від 29.08.2019 № 1180. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/-pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66474 (дата звернення: 01.11.2020).

ставки податку на додану вартість» від 16.01.2020 № 2757[195], «Про внесення змін до статті 193 Податкового кодексу України щодо зменшення розміру ставки податку на додану вартість» від 30.01.2020 № 2757-1[196], «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставки податку на додану вартість з операцій з постачання окремих видів сільськогосподарської продукції» від 15.06.2020 № 3656 [197], «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зниження ставки податку на додану вартість для молока та молочних продуктів» від 02.07.2020 № 3775[198] та інші.

Шляхами вдосконалення правового регулювання ПДВ в Україні вбачаємо: подальше вдосконалення законодавства у сфері ПДВ та його адаптація до вимог ЄС; скасування неефективних пільг з ПДВ та поступовий перехід від податкових пільг до системи цільових бюджетних дотацій, спрямованих на підтримку найменш захищених верств населення та на розвиток пріоритетних галузей національної економіки; зниження базової ставки та запровадження диференційованих ставок ПДВ; забезпечення своєчасного відшкодування ПДВ і створення умов для недопущення нових боргів; удосконалення системи електронного адміністрування ПДВ та процедури зупинення реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування до них; спрощення форм звітності; попередження зловживань під час

---

[195] Про внесення змін до статті 193 Податкового кодексу України щодо зменшення розміру ставки податку на додану вартість: проєкт Закону України від 16.01.2020 № 2757. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=-&pf3511=67919 (дата звернення: 01.11.2020).

[196] Про внесення змін до статті 193 Податкового кодексу України щодо зменшення розміру ставки податку на додану вартість: проєкт Закону України від 30.01.2020 № 2757-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=-&pf3511=68008 (дата звернення: 01.11.2020).

[197] Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставки податку на додану вартість з операцій з постачання окремих видів сільськогосподарської продукції: проєкт Закону України від 15.06.2020 № 3656. URL: http://w1.c1.-rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=69140 (дата звернення: 01.11.2020).

[198] Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зниження ставки податку на додану вартість для молока та молочних продуктів: проєкт Закону України від 02.07.2020 № 3775. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?-id=&pf3511=69336. (дата звернення: 01.11.2020).

справляння ПДВ узгодженими діями уповноважених органів виконавчої влади, на які покладено функції адміністрування ПДВ[199].

Питання реформування акцизного оподаткування на сьогодні є одним із найбільш актуальних у становленні загальної системи оподаткування нашої держави та забезпеченні її фінансової безпеки. Адже акцизний податок завжди був і залишається джерелом наповнення бюджету, а також суттєвим важелем державного регулювання виробництва і обігу в Україні підакцизних товарів. Аналіз динаміки надходження акцизного податку потягом 2007–2019 рр. свідчить про щорічне зростання його обсягу до бюджету. Так, у 2007 р. надходження до бюджету становили 11981,46 млн грн, у 2008 р. – 15 230,96 млн грн, у 2009 р. – 21 274,55 млн грн, у 2010 р. – 27 620,70 млн грн, у 2011 р. – 33 011,18 млн грн, 2012 р. – 37 185,64 млн грн, 2013 р. – 35 309,49 млн грн, 2014 р. – 44 940,84 млн грн, 2015 р. – 63 110,60 млн грн, у 2016 р. – 90 122,48 млн грн, у 2017 р. – 108 293,46 млн грн, у 2018 р. – 118 852,42 млн грн і у 2019 р. – 130 753,28 млн грн[200]

В Україні порядок обчислення і сплати акцизного податку регламентується ПКУ. Відповідно до п. 9.1 ст. 9 ПКУ[201] акцизний податок належить до загальнодержавних податків і визначається як непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених як підакцизні, що включаються до ціни таких товарів (продукції). Розділом VI ПКУ визначено систему елементів податкового механізму цього податку, а саме: платники акцизного податку (ст. 212 ПКУ), об'єкти оподаткування (ст. 213 ПКУ), база оподаткування (ст. 214 ПКУ), перелік підакцизних товарів та ставки податку (ст. 215 ПКУ), дата виникнення податкових зобов'язань (ст. 216 ПКУ), порядок обчислення (стст. 217–218, стст. 220–221 ПКУ), строки сплати податку (ст. 222 ПКУ), складення та подання декларації з акцизного податку (ст. 223 ПКУ), контроль за сплатою податку (ст. 224 ПКУ) тощо. Зокрема, до підакцизних товарів в

---

[199] Атаманчук Н.І. Правові основи непрямих податків в Україні: монографія. Київ: Алерта, 2019. С. 69.

[200] Державна казначейська служба України: Офіційний сайт. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua. (дата звернення: 01.11.2020).

[201] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4987 (дата звернення: 01.11.2020).

Україні належать: спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво (крім квасу «живого» бродіння); тютюнові вироби, тютюн та промислові замінники тютюну; пальне; автомобілі легкові, кузови до них, причепи та напівпричепи, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів; електрична енергія[202].

Ставками акцизного податку є: адвалерні, специфічні, адвалорні та специфічні одночасно. Розглядаючи ставки акцизного податку, необхідно зазначити, що в умовах сьогодення в системі оподаткування акцизним податком проблемою залишається визначення оптимальних ставок оподаткування підакцизної продукції. Рівень диференціації ставок є предметом дискусії як науковців, так і практиків. Серед аргументів «проти» наводяться ускладнення адміністрування та обліку, негативний вплив на структуру попиту тощо. Однак зважена диференціація дозволить державі регулювати споживання окремих видів товарів, а також підтримувати розвиток відповідних галузей національної економіки. Крім того, одним із аспектів реформування оподаткування акцизним податком в Україні повинно стати поступове підвищення рівня виконання ним функції обмеження споживання шкідливих для здоров'я людини товарів, адже саме диференціація податкових ставок податку та їх високий рівень суттєво впливають на структуру ринкових цін. Указана тенденція спостерігається у країнах ЄС, в Україні останніми роками також здійснюються відповідні заходи, однак їх упровадження не має системного характеру, що унеможливлює стратегічне планування як доходів бюджету, так і безпосередньо господарської діяльності підприємств-виробників підакцизної продукції.

Датою виникнення податкових зобов'язань щодо підакцизних товарів (продукції), вироблених на митній території України, є дата їх реалізації особою, яка їх виробляє, незалежно від цілей і напрямів подальшого використання таких товарів (продукції)[203]. Базовий

---

[202]Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4987 (дата звернення: 01.11.2020), ст. 215.

[203] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4987 (дата звернення: 01.11.2019), ст. 216.

податковий період для сплати податку відповідає календарному місяцю. Контроль за правильністю обчислення і своєчасністю сплати до бюджету податку з підакцизних товарів (продукції), що виробляються на території України і що ввозяться на митну територію України, здійснюється контролюючими органами[204].

Поділяємо думку вчених[205] про те, що розширення спектру підакцизних товарів зумовлено передусім фіскальними міркуваннями, необхідністю збільшувати надходження до бюджету за доцільності зменшення податкового навантаження на доходи і капітал. У контексті викладеного в країнах ЄС гармонізованим можна вважати застосування специфічних акцизів тільки в Австрії, Великій Британії, Іспанії, Ірландії, Люксембурзі та Португалії. Решта країн розширили перелік підакцизних товарів, відносячи до них навіть ті негативні ефекти, застосування яких є дискусійними, – безалкогольні напої (Німеччина, Нідерланди, Швеція, Данія, Франція, Фінляндія, Бельгія), кава та чай (Німеччина, Данія), цукор, сіль, сірники, предмети розкоші тощо. Найбільша кількість підакцизних товарів серед країн ЄС – у Данії[206].

М. Ярош[207] зазначає, що на сьогодні в Україні акцизний податок проходить етап чергового реформування за значно нижчих податкових ставок, ніж у країнах ЄС, наявності проблем в адмініструванні на шляху руху у бік європейської системи непрямого оподаткування. Отже, основним завданням на цьому етапі визначено гармонізацію до норм і правил ЄС на основі фіскальної конвергенції, за якої ключові правила оподаткування передбачаються директивами Ради ЄС з можливістю визначення ставок і правил стягнення платежів урядами держав-членів ЄС і подальшим переходом на уніфікацію стягнення непрямих податків без обмеження прав національних урядів.

---

[204] Там само, ст. 224.

[205] Олійничук О., Швець Я. Світовий досвід акцизного оподаткування та його імплементація в Україні в контексті детінізації економіки. *Актуальні проблеми правознавства.* 2017. Вип. 3. С. 199.

[206] Євсєєва І. О., Лисенька Н. М., Трубін І. О. Напрями удосконалення акцизного оподаткування в контексті виконання положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Ірпінь: НДІ фінансового права, 2015. С. 34.

[207] Ярош М.В. Реформування непрямого оподаткування в Україні в умовах інтеграції до ЄС: автореф. дис…. канд. економ. наук. Київ, 2018. С. 8.

Саме тому вітчизняне законодавство потребує узгодження з положеннями таких Директив ЄС, як: Директива Ради № 2008/118/ЄС від 16 грудня 2008 року «Про загальний режим акцизних зборів»[208]; Директива Ради 92/83/ЄС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої» від 19 жовтня 1992 року[209]; Директива Ради 92/84/ЄЕС «Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої» від 19 жовтня 1992 року[210]; Директива № 92/79/ЄЕС Ради ЄС «Про зближення оподаткування сигарет» від 19 жовтня 1992 року[211]; Директива № 92/80/ЄЕС Ради ЄС «Про зближення оподаткування на перероблений тютюн, інший, ніж сигарети» від 19 жовтня 1992 року[212]; Директива Ради 95/59/ЄС «Про податки, інші, ніж податки з обороту, які впливають на споживання тютюнових виробів» від 27 листопада 1995 року[213]; Директива Ради № 2011/64/ЄС «Про структуру і ставки акцизів, що застосовуються до тютюнових виробів (кодифікація)» від 21 червня 2011 року[214]; Директива Ради № 2003/96/ЄС «Про реструктуризацію системи Співтовариства з оподаткування продуктів енергії та електроенергії»

---

[208] Про загальний режим акцизних зборів: Директива Ради № 2008/118/ЄС від 16 грудня 2008 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2012-р. (дата звернення: 01.11.2020).

[209] Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої: Директива 92/83/ЄС від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/994_430. (дата звернення: 01.11.2020).

[210] Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої: Директива Ради 92/84/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/994_431. (дата звернення: 01.11.2020).

[211] Про зближення оподаткування сигарет: Директива № 92/79/ЄЕС Ради ЄС від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a74. (дата звернення: 01.11.2020).

[212] Директива № 92/80/ЄЕС Ради ЄС «Про зближення оподаткування на перероблений тютюн, інший, ніж сигарети» від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994a77. (дата звернення: 01.11.2020).

[213] Директива Ради 95/59/ЄС «Про податки, інші, ніж податки з обороту, які впливають на споживання тютюнових виробів» від 27 листопада 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_442. (дата звернення: 01.11.2020).

[214] Про структуру і ставки акцизів, що застосовуються до тютюнових виробів (кодифікація): Директива Ради № 2011/64/ЄС від 21 червня 2011 року. URL: http://old.minjust.gov.ua/45885. (дата звернення: 01.11.2020).

від 27 жовтня 2003 року[215]; Директива Ради 92/82/ЄЕС «Про апроксимацію ставок акцизних зборів на нафтопродукти» від 19 жовтня 1992 року[216]; Директива Ради 92/81/ЄЕС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на нафтопродукти» від 19 жовтня 1992 року[217]; Директива Ради 95/60/ЄС «Про фіскальне маркування газойлю та гасу» від 27 листопада 1995 року [218].

Зауважимо, що система акцизного оподаткування у провідних країнах світу формується виходячи з необхідності дотримання балансу інтересів виробників та споживачів, суспільної необхідності підтримки галузей та регіонів, зайнятості населення, інших пріоритетів соціально-економічної політики. Також ураховуються питання здоров'я населення, суспільного порядку, необхідності обмеження соціальних наслідків зловживання алкоголем[219].

Підводячи підсумок, можна зазначити, що перед Україною як державою, що є асоційованим членом ЄС, стоїть завдання імплементації та гармонізації національного законодавства з нормами ЄС. Особливого значення у цьому контексті набувають норми щодо акцизного оподаткування алкогольних напоїв, тютюнових виробів, електроенергії, маркування нафтового газу і гасу та приведення їх у відповідність до Директив Ради ЄС з метою встановлення єдиного підходу до визначення бази оподаткування акцизного податку, застосування єдиних податкових термінів та спрощення ведення зовнішньоекономічної діяльності. Необхідним є перегляд пільг зі сплати акцизного податку в напрямі наближення до норм ЄС та їх

---

[215] Про реструктуризацію системи Співтовариства з оподаткування продуктів енергії та електроенергії: Директива Ради № 2003/96/ЄС від 27 жовтня 2003 року. URL: http://old.minjust.gov.ua/45885. (дата звернення: 01.11.2020).

[216] Про апроксимацію ставок акцизних зборів на нафтопродукти: Директива Ради 92/82/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/994_371.(дата звернення: 01.11.2020).

[217] Про гармонізацію структур акцизних зборів на нафтопродукти: Директива Ради 92/81/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/994_370.(дата звернення: 01.11.2020).

[218] Про фіскальне маркування газойлю та гасу: Директива Ради 95/60/ЄС від 27 листопада 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_488. (дата звернення: 01.11.2020).

[219] Трансформація акцизної політики України: моногр. / за заг. ред. В. І. Коротуна. Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. С. 88.

формування відповідно до таких векторів, як: підтримка виробництва національного продукту, який характеризується історією свого виготовлення та відповідною рецептурою; підтримка малих виробників у сфері виготовлення алкогольних напоїв, зокрема, виноробів. Запровадження позитивного досвіду країн ЄС щодо диференціації ставок акцизного податку на пальне за певними критеріями (вміст сірки, густина палива (важке, легке), вміст свинцю (етилований / неетилований бензин), вміст біокомпонентів тощо) також сприятиме підвищенню якості нафтопродуктів та регулюванню негативного впливу від споживання нафтопродуктів на навколишнє природнє середовище[220].

Важливість мита у забезпеченні фінансової безпеки нашої держави держави полягає у тому, що цей податок є одним із бюджетоутворюючих у наповненні Державного бюджету України, а також ефективним засобом регулювання економіки та захисту національного товаровиробника. Та попри законодавче закріплення поняття мита, його видів, порядку встановлення та справляння, все ж існують деякі прогалини. Цим підкреслюється необхідність та важливість дослідження окремих аспектів справляння мита, ознак та особливостей мита як непрямого податку та визначення деяких правових проблем застосування мита в Україні. На сьогодні розгляду питань застосування мита приділяється значна увага з боку науковців та практиків, однак серед дослідників й досі залишаються дискусійними питання щодо ознак, функцій та місця мита серед інших податків.

Відповідно до п. 1 ст. 271 Митного кодексу України[221] мито – це загальнодержавний податок, встановлений ПКУ, який нараховується та сплачується відповідно до Податкового кодексу, Митного кодексу, законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до ст. 27 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

---

[220] Касьяненко Л.М., Атаманчук Н.І. Гармонізація податкового законодавства України із законодавством Європейського Союзу про акцизне оподаткування. *Вчені записки Таврійського Національного університету ім. Вернадського. Юридичні науки.* 2020. Том 31 (70) № 3. С. 123.

[221] Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n2269. (дата звернення: 01.11.2020)

Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої[222], мито включає будь-яке мито або інший платіж, пов'язаний із імпортом або експортом товару, зокрема будь-який додатковий податок або додатковий платіж, пов'язаний з імпортом або експортом товару.

Відомо, що в Україні застосовуються такі види мита: ввізне мито (встановлюється на товари, що ввозяться на митну територію України); вивізне мито (вивізне мито встановлюється законом на українські товари, що вивозяться за межі митної території України); сезонне мито (на окремі товари законом може встановлюватися сезонне мито на строк не менше 60 та не більше 120 послідовних календарних днів з дня встановлення сезонного мита). Разом з тим законодавством передбачені і особливі види мита, а саме: 1) спеціальне мито встановлюється відповідно до Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну»[223]; 2) антидемпінгове мито встановлюється відповідно до Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту»[224] у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику; 3) компенсаційне мито встановлюється відповідно до Закону України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту»[225] у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику; 4) додатковий

[222] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 30.11.2015 № *984_011.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011. (дата звернення: 01.11.2020).

[223] Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну: Закон України від 22.12.1998 № 332-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-14. (дата звернення: 01.11.2020).

[224] Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22.12.1998 № 330-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-14. (дата звернення: 01.11.2020).

[225] Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України від 22.12.1998 № 331-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-14. (дата звернення: 01.11.2020).

імпортний збір встановлюється законом відповідно до статті XII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року [226](далі – ГАТТ-1994) та Домовленості про положення ГАТТ-1994 щодо платіжного балансу[227] у разі значного погіршення стану платіжного балансу або істотного скорочення золотовалютних резервів, або досягнення ними мінімального розміру з метою забезпечення рівноваги платіжного балансу та збільшення розміру золотовалютних резервів.

Правова природа мита розглядається шляхом з'ясування змісту основних елементів мита, таких як платника (ст. 276 МКУ), об'єкта (ст. 277 МКУ) та ставки (ст. 280 МКУ), тарифні пільги (тарифні преференції) (ст. 281 МКУ), звільнення від оподаткування митом (податкові пільги) (ст. 282 МКУ), звільнення від оподаткування митом залежно від обраного митного режиму (ст. 283 МКУ), умовне повне звільнення від оподаткування митом (ст. 284 МКУ), умовне часткове звільнення від оподаткування ввізним митом (ст. 285 МКУ)[228].

Звільнення від оподаткування митом, в умовах кризи, зумовленої пандемією COVID-19, набуває важливого значення для забезпечення фінансової безпеки держави. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)»[229], запроваджено тимчасово для здійснення заходів щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), звільнення від сплати ввізного мита лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання, необхідного для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій

---

[226] Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1994 року від 15.04.1994 № 981-003. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_003. (дата звернення: 01.11.2020).

[227] Домовленості про положення ГАТТ-1994 щодо платіжного балансу від 15.04.1994 № 981-003. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_003. (дата звернення: 01.11.2020).

[228] Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n2269. (дата звернення: 01.11.2020).

[229] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/-webproc4_1?pf3511=68397. (дата звернення: 01.11.2020).

коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України.

Необхідно зазначити, що митне регулювання у праві ЄС, зокрема і питань, які пов'язані з наданням митних пільг та преференцій, ґрунтується на нормах Митного кодексу ЄС, затвердженого Регламентом (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 року[230], а також інших вторинних актах, зокрема, Регламенту Ради (ЄС) від 16 листопада 2009 року № 1186/2009 про встановлення у Співтоваристві системи звільнень від мита[231] та деяких інших нормативно-правових актах. Відповідно до п 29 ст. 5 Митного кодексу Європейського Союзу звільнення від сплати означає звільнення від зобов'язання сплатити суму ввізного або вивізного мита, яку не було сплачено[232].

Україна, вступивши до СОТ, ратифікувала Протокол вступу Законом України[233], що дозволяє повною мірою реалізувати національні конкурентні переваги у міжнародній торгівлі та досягнути вищого рівня розвитку вітчизняної економіки. У зв'язку з цим розпочато процес приведення національного законодавства у відповідність до вимог СОТ, зокрема щодо митно-тарифного регулювання. Зокрема, п. 5 ст. 280 МКУ передбачено, що ввізне мито є диференційованим щодо товарів, що походять з держав, які спільно з Україною входять до митних союзів або утворюють з нею зони вільної торгівлі. У разі встановлення будь-якого спеціального преференційного митного режиму, згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовуються преференційні ставки ввізного мита, встановлені

---

[230] Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 09.10.2013 про встановлення Митного кодексу Європейського Союзу. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_009-13. (дата звернення: 10.11.2019).

[231] Council Regulation (EC) No 1186/2009 of 16 November 2009 setting up a Community system of reliefs from customs duty (codified version). URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1186

[232] Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_009-13 (дата звернення: 10.11.2019).

[233] Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі: Закон України від 10.04.2008 № 250-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-17 (дата звернення: 10.04.2019).

Митним тарифом України. До товарів, що походять з України або з держав-членів Світової організації торгівлі, або з держав, з якими Україна уклала двосторонні або регіональні угоди щодо режиму найбільшого сприяння, застосовуються пільгові ставки ввізного мита, встановлені Митним тарифом України, якщо інше не встановлено законом[234].

Ключовим завданням СОТ є поступова лібералізація торгівлі товарами шляхом послідовного зниження та зв'язування тарифів, про що країни-члени домовляються між собою в процесі багатосторонніх переговорів. Зв'язування тарифів означає, що країни-члени зобов'язуються не запроваджувати ставки ввізних мит, які б перевищували встановлений рівень. Це зобов'язання фіксується в національному Розкладі тарифів країни, який є невід'ємною частиною правової системи СОТ. Також у рамках СОТ діють галузеві ініціативи, які передбачають уніфіковане зниження або скасування ввізних мит для певних категорій товарів (тарифних ліній) усіма країнами-членами СОТ, що приєдналися до цих ініціатив. У більшості з них передбачено скасування імпортного мита (нульові ставки) на відповідні товари. Водночас ініціативи щодо текстилю та хімічних товарів передбачають визначення зв'язаного рівня ввізних мит, а не їх скасування[235].

Як слушно зазначають учені[236], основними цілями застосування мита є: реалізація зовнішньоторговельної політики держави; створення сприятливих умов для розвитку національного виробника; встановлення справедливого конкурентного середовища на внутрішньому ринку країни; забезпечення оптимального платіжного балансу, формування раціональної структури експорту та імпорту; сприяння структурній перебудові економіки країни; наповнення дохідної частини державного бюджету; сприяння інтеграції економіки країни до світового економічного простору.

---

[234] Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n2269. (дата звернення: 10.04.2019).

[235] Членство України в СОТ: огляд зобов'язань. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Київ, 2015. С. 8.

[236] Лютий І. О., Дрига А. Б., Петренко М.О. Податки на споживання в економіці України: моногр. К.: Знання, 2005. С. 235.

З метою реалізації зазначених цілей Україна підписала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, яка 1 вересня 2017 року набула чинності у повному обсязі. Важливою складовою цієї угоди є положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, яким встановлюється умова, що передбачає скасування Україною та ЄС ввізного мита на більшість товарів, що імпортуються на ринки один одного. Слід зазначити, що Україна вже на шляху до скасування ввізних мит на деякі групи товарів. Статтею 29 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачено, що з моменту набрання нею чинності кожна Сторона зменшить або анулює ставки ввізного мита на певні товари походженням з іншої Сторони відповідно до графіків, встановлених у додатку I-A до цієї Угоди[237].

З огляду на сутність та функції мита І. Товкун[238] виділяє його економічну та торговельно-політичну роль. При цьому економічна роль полягає у створенні вартісного бар'єра, який підвищує ціну товару незалежно від застосованого експортного, імпортного чи транзитного мита; збільшенні внутрішньої зайнятості; стимулюванні державою розвитку окремих галузей економіки чи підприємств; надходженні коштів до державного бюджету країни; захисті від демпінгу. Торговельно-політична роль мита, на думку вченого, полягає у захисті галузі від конкуренції іноземних товарів (це не обов'язково мають бути слабкі в економічному плані галузі та підприємства, частіше найбільшим захистом користуються саме розвинені, монополізовані галузі); необхідності забезпечення обороноздатності країни (військово-політичний аспект); у тому, щоб бути інструментом тиску на конкурентів з метою отримання певних поступок.

---

[237] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 30.11.2015 № 984_011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011. (дата звернення: 10.11.2019).

[238] Товкун І. М. Особливості законодавчого регулювання експортно-імпортних операцій. *Право та інновації.* 2015. № 1 (9). С. 69–70.

Поділяємо думку Стужук Т. [239], що особливістю мита як податку є його значний регулюючий потенціал, що пов'язано з безпосереднім впливом митно-тарифних інструментів на розвиток зовнішньої торгівлі, а також вітчизняної економіки загалом. Тому на відміну від інших податків мито, як правило, вводиться не стільки у фіскальних цілях, як з метою регулювання економіки.

Однак сьогодні в Україні існують проблеми, які впливають на стан тарифного регулювання, що відповідно вплинуло на обсяги стягнення мита. До таких проблем, як зазначає Я. Литвин[240], можна віднести: наявність значної кількості пільг зі сплати ввізного мита для окремих галузей та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; встановлення специфічних та комбінованих ставок ввізного мита без урахування специфіки поставок товару; відставання митного контролю від сучасних потреб пропускної здатності та світових стандартів контролю товарів; значна деталізація та надмірна диференціація у розмірах ставок ввізного мита на однорідні товари; корупційні діяння в митних органах призводять до зменшення надходжень до державного бюджету; ігнорування галузевими міністерствами та відомствами основних принципів і підходів щодо підготовки законодавчих актів з питань тарифного регулювання.

Серед пропозицій вітчизняних учених[241] щодо вдосконалення митного оподаткування й адміністрування митних платежів є такі: проведення ґрунтовних досліджень функціонування митного тарифу шляхом упровадження економічно обґрунтованого обсягу пільг, оптимізації обсягів їх надання та диференціації його ставок за видами товарів, а також розширення діапазону ескалації ставок тарифу, що сприятиме покращанню якісної структури імпорту і збільшенню надходжень до бюджету; удосконалення методів митного контролю

---

[239] Стужук Т.М. Митні платежі як надійне джерело наповнення бюджету. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки.* 2013. Вип. 2. С. 276.

[240] Литвин Я.А. Непряме оподаткування в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Глобальні та національні проблеми економіки.* 2016. Вип. 11. С. 732.

[241] Губа М. О., Губа О. І. Митне оподаткування як чинник удосконалення митної справи в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія: "Економіка".* 2013. № 2 (50). С. 34–35.

товарів шляхом вибіркового контролю; поєднання митного та податкового аудиту для можливості аналізу повного ланцюга товарів від моменту їх переміщення через митний кордон України до отримання кінцевим споживачем; посилення відповідальності платників податків – суб'єктів ЗЕД за незаконне звільнення від оподаткування та несвоєчасну сплату митних платежів; вивчення досвіду адміністрування митних платежів у розвинених торговельних країнах світу (вдосконалення процедур обміну інформацією між митними та податковими адміністраціями країн – учасниць Всесвітньої митної організації); створення сприятливого податкового клімату в країні шляхом мінімізації втручання держави в підприємницьку діяльність суб'єктів ЗЕД; систематичне надання податкових консультацій з питань застосування митного та податкового законодавства в єдиному консультаційному центрі засобами інтерактивних технологій (мережі Інтернет, онлайн, call-центрів тощо), проведення семінарів щодо роз'яснення нововведень у митному та податковому законодавстві; удосконалення системи автоматизованого обліку справ про порушників митних правил – суб'єктів ЗЕД; систематичний перегляд та оновлення програм інформаційних комплексів, що дає можливість на етапі митного контролю та митного оформлення товарів виявляти можливі ризикові аспекти експортно-імпортних операцій; постійне запобігання та протидія корупції в митних органах; розроблення на регіональному рівні критеріїв ризиковості щодо товарів "групи ризику" та "групи прикриття"; об'єктивне та абсолютне використання правил визначення країни походження товарів, зокрема тих, що походять з держав – учасниць Угоди про Правила визначення країни походження товарів у Співдружності Незалежних Держав і перебувають у торговельному обігу між цими державами, до яких застосовується торговельний режим, передбачений Угодою про створення зони вільної торгівлі (оновлення форми сертифікатів країни походження товарів; використання кумулятивного принципу під час визначення країни походження – принципу визначення країни походження товарів, відповідно до якого походження товару в результаті послідовної обробки (переробки) товару в державах – учасницях Угоди визначається країною виготовлення кінцевого товару); укладання угод між центральним органом виконавчої влади, що формує політику у сфері податкового та митного законодавства, та асоціаціями виробників, імпортерів, продавців товарів

про інформаційне забезпечення митних органів джерелами інформації щодо цін на товари, що імпортуються; надання доступу митним органам до джерел цінової інформації про товари, що реалізуються в порядку біржової торгівлі, для контролю за правильністю визначення митної вартості товарів як бази оподаткування.

Незважаючи на ступінь вивчення мита та його ролі у забезпеченні фінансової безпеки держави, в науковій літературі й досі залишаються дискусійними питаннями щодо правової природи, ознак та визначення поняття мита. Відсутність єдиного погляду в цьому аспекті, наявність суттєвих прогалин у законодавстві приводить до появи нових поглядів з цих питань та формування конкретних пропозицій щодо вдосконалення сучасного податкового та митного законодавства.

Отже, непрямим податкам, таким як податку на додану вартість, акцизному податку та миту відводилася значна роль. Як свідчить зарубіжний досвід, непрямі податки за умілого їх використання досить успішно виконували покладені на них функції, забезпечували наповнення дохідної частини бюджету. В умовах сьогодення процес подальшого вдосконалення податкового законодавства щодо непрямих податків у нашій державі потребує виваженого підходу як науковців, так і практиків для досягнення певного балансу між прямими та непрямими податками, максимального збалансування фіскального та регулюючого потенціалу непрямих податків. Оскільки саме через реалізацію сутності фіскальної та регулювальної функцій непрямих податків визначається їх роль і місце у забезпеченні фінансової безпеки держави.

3.1.4. Правове регулювання оподаткування середнього та малого бізнесу в Україні та його вплив на фінансову безпеку держави

Сучасний світ неможливо уявити без ведення бізнесу, отримання відповідного доходу від цієї діяльності та оподаткування. Вони забезпечують функціонування усіх сфер людського суспільства. Податкові надходження від цієї категорії платників мають значну частку у формуванні дохідної частини як Державного, так і відповідних місцевих бюджетів. Правова обізнаність та грамотність у сфері оподаткування суб’єктів малого та середнього бізнесу допоможе зрозуміти ключові фінансові, податкові поняття і

використовувати їх для прийняття рішень щодо використання різних систем оподаткування, для вибору переваг та недоліків ведення різних видів бізнесу та раціонального бізнес-планування кінцевих цілей. Податково-грамотні люди більшою мірою захищені від фінансових ризиків і непередбачуваних ситуацій. Вони відповідальніше ставляться до управління особистими фінансами, здатні підвищувати добробут за рахунок розподілу наявних грошових ресурсів і планування майбутніх витрат.

Практика державного регулювання національної економіки різних розвинених країн свідчить про те, що найкращі результати можна досягти за відповідних ринкових умов у поєднанні з ефективною регуляторною функцією держави, стимулюючими факторами розвитку та підтримки малого та середнього бізнесу.

Економічна безпека підприємництва (суб'єктів малого та середнього бізнесу) є тим рушійним важелем стабільності фінансової безпеки держави, що забезпечує грамотне та грунтовне регулювання підприємництва в цілому з метою наповнення податковими надходженнями саме від цієї категорії платників. Фахове вивчення колізійних аспектів щодо правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу надасть можливість покращення контролю щодо процесу оподаткування саме цих платників, збільшить ефективність надходження коштів до бюджетів та зменшить уникнення оподаткування та приховування доходів суб'єктами малого та середнього бізнесу, що значно покращить економічну безпеку бізнесу та фінансову безпеку держави в цілому.

Питанням діяльності малих підприємств, вивченню ролі малого бізнесу у формуванні економічних відносин і систематизації поглядів на природу бізнесу та підприємництва в історичному аспекті присвячено праці деяких вчених – як юристів, так і економістів.

С. Супруненко зазначає про те, що в будь-якій економічній системі є сили, які є основними у здійсненні її основної економічної мети. У планово-адміністративній системі – це державні підприємства, у ринковій – бізнес і підприємництво всіх форм власності, виробництва, що поділяються за обсягами на малий,

середній і великий бізнес. Істотне значення відіграють малі форми бізнесу завдяки їх численності та високій рентабельності [242].

Згідно з Тлумачним словником бізнес – це справа, ділова активність, спрямована на вирішення завдань, пов'язаних у кінцевому підсумку зі здійсненням на ринку операцій обміну товарів і послуг між економічними суб'єктами ринку, з використанням форм та методів конкретної діяльності, які сформувалися в ринковій практиці [243].

Згідно зі Словником Девелопера бізнес-ангел (Business angel) – це приватний інвестор, що вкладає частину своїх фінансових активів, а також особистий час і досвід у компанії на їх початковій стадії розвитку (seed and start-up stages) або на стадії, коли додаткові інвестиції можуть призвести до швидкого зростання бізнесу. Переважно бізнес-ангели є колишніми/діючими підприємцями чи найманими менеджерами, які володіють достатньою кількістю капіталу та досвіду, щоб «поінформоване» інвестувати в бізнес і потім брати участь в управлінні ним [244].

Словник української мови визначає бізнес як комерційну, біржову або підприємницьку діяльність, як джерело наживи в капіталістичному світі Словник іншомовних слів трактує бізнес (англ. справа, угода, біржова операція, комерція) як: 1) діло, заняття, яке дає дохід, підприємницька або комерційна діяльність; 2) сукупність різноманітних за змістом видів діяльності з метою одержання прибутку[245]. Тлумачний словник фінансових термінів закріплює, що бізнес – це: справа, заняття, підприємництво, економічна діяльність, спрямована на досягнення певних результатів (здобуття прибутку); операції, торговельні операції; ділове життя, ділові кола, економічна

---

[242] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 86.

[243] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 77

[244] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 45.

[245] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 78.

діяльність узагалі, на відміну від інших сфер життєдіяльності (культури, політики, освіти тощо); компанія, підприємство, економічний суб'єкт.

Термін, що позначає установу, яка спеціалізується в тій або іншій сфері підприємництва[246]. Проте Економічний словник указує на те, що бізнес (англ. «business») – це: 1) діяльність, спрямована на одержання прибутку шляхом створення, виготовлення та реалізації певної продукції чи надання послуг; 2) загальноекономічний термін, що характеризує сферу діяльності господарюючого суб'єкта і його економічних інтересів. Характеризує також справу в тій чи іншій галузі підприємництва, коли за наявності певного ризику досягається намічений комерційний успіх; 3) справа, заняття, підприємництво, економічна діяльність, спрямовані на отримання прибутку. Бізнес малий (англ. «small business») – сукупність дрібних і середніх переважно приватних підприємств, що прямо не входять у жодне монополістичне об'єднання, але виконують підлеглу щодо монополії функцію. Бізнесмен (англ. «businessman») – це: 1) особа, яка займається бізнесом; 2) власник капіталу, що перебуває в обігу і дає прибуток[247].

З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції бізнес (від англ. «business» – справа, угода, біржова операція, комерція) – це господарська діяльність (справа), що дає прибуток або іншу вигоду. Це вміння «робити гроші» з використанням не заборонених законом способів. Сучасні науковці дають кілька визначень бізнесу. Англійський професор А. Хоскінг у підручнику «Курс підприємництва» визначає його як «діяльність, що здійснюється приватними особами або організаціями для отримання природних благ виробництва або надання послуг в обмін на інші товари, послуги або гроші, та така, що призводить до взаємної вигоди зацікавлених осіб або організацій».

Як зазначає Г. Козаченкой інші автори, малий бізнес – це будь-яка діяльність малих підприємств та окремих громадян (фізичних

---

[246] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 98.

[247] Бекерская Д. А. Налоговое право и налоговое законодательство в Украине: учебное пособие. Под общ. ред. С. В. Кивалова. О.: Юридическая література, 2000. 224 с.

осіб), що не суперечить закону й спрямована на отримання прибутку, А. Кисельов дає таке визначення: «Бізнес – це система діяльності, де організація виробництва товарів та послуг здійснюється тими, кому належать фактори виробництва, або бізнес-організація економічної діяльності на основі приватної власності з метою отримання прибутку». Проте у західній літературі домінують різні системні визначення бізнесу. Так, визначення з книги «Концепція бізнесу», що підготовлений професорами університетів Техаса та Іллінойса (США) С. Розенблаттом, Р. Боннінгтоном, В. Нідлсом: «Бізнес – це система ведення діла (справи). Бізнес – це створення продукції, потрібної людям. Бізнес – це робота. Бізнес – це центральна магістраль у нашій соціально-економічній системі. Бізнес – це те, як ми живемо» [248]. Бізнес має свою стратегію і тактику. Стратегія бізнесу – максимізація вигоди (доходу, прибутку) у процесі укладання різних угод. Тактика – реалізація цієї стратегічної установки у відносинах з контрагентами в кожному окремому випадку з використанням конкретних умов здійснення, строків і предметів угод, тобто якими способами і методами буде реалізована стратегія» [249].

Враховуючи зарубіжний досвід, можемо зазначити, що, згідно з Комерційним кодексом Німеччини[250], підприємець – це індивід, який створює підприємство, керує ним і несе відповідальність за його діяльність, зокрема і своїм капіталом. Підприємцями є фізичні особи (індивідуальні власники підприємств), колективи та юридичні особи приватного і публічного права, які володіють підприємствами. Проводячи аналіз цих двох понять, можемо ствердити, що за своєю сутністю всі бізнесмени є підприємцями (як ФОПи, так і самозайняті особи, так і юридичні особи), оскільки кінцевим результатом їхньої діяльності є отримання прибутку, що стане об’єктом оподаткування.

---

[248] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 67.

[249] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю. Аністратенко. К.-П.: *Рута*, 2016. С. 77.

[250] Аністратенко Ю. І. Зарубіжний досвід застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності. Ю. Аністратенко. *Legea si Viata. Молдова,* 2015. С. 8.

Проводячи паралель між поняттям «бізнес» і «господарська діяльність та підприємництво», можемо зауважити, що, згідно з п. 14.1.36. ст. 14 ПКУ, господарська діяльність – діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами [251].

Розвиток бізнесу неможливий без забезпечення відповідних умов його функціонування. Вони забезпечують законодавчу і нормативну базу, конкурентне середовище, ринкову інфраструктуру та стимули підприємницької діяльності. До родових ознак бізнесу належить те, що залишила практика розвитку бізнесу, насамперед: обмін діяльністю між суб'єктами економіки; прагнення кожного учасника обміну діяльністю реалізувати свої інтереси незалежно від того, чи реалізуються при цьому інтереси контрагентів; прагнення до нав'язування своїх інтересів у випадку, коли контрагенти відмовляються приймати умови ділового спілкування, нав'язувані їм; прояв особистої чи колективної ініціативи у процесі підготовки чи укладання угоди; здатність і готовність йти на особистий (чи колективний) ризик заради укладання угоди (операції) на вигідних умовах; готовність і уміння проводити різні прийоми ділового спілкування, які переслідують мету досягнення найбільшої вигоди; здатність робити різні кроки у різних напрямах з метою забезпечення вигідної позиції для наступного проведення вибраних прийомів ділового спілкування; уміння диференціювати вірогідні й справжні результати угоди, визначати пріоритети діяльності та підпорядкувати їм логіку ділового спілкування. Підприємництво, або підприємницька діяльність – це самостійна діяльність громадян та їх кооперацій, яка пов'язана з ризиком, здійснювана під свою відповідальність, спрямована на отримання доходу від використання майна, реалізації товарів, виконання робіт або надання послуг особами відповідно до

[251] Податковий кодекс України. Закон України №2557 від 02.10.2010 з останніми змінами та доповненнями 20.11.2020 р. Електронний ресурс. URL: www.zakon.rada.gov.ua (дата звернення 20.09.2020).

закону. Розділити ці поняття складно, оскільки вони рівнозначні, проте, безумовно, є відмінності. Бізнес, як і підприємницька діяльність, поділяється за розмірами своєї реалізації на великий, середній і малий. Вони відрізняються істотно і за обсягами виробництва, і за розмірами основних фондів, і за трудовими та фінансовими ресурсами. Великий бізнес – це одна з основ сучасної економіки, а дрібне і середнє підприємництво – важливий показник її стану і розвитку. Підприємництво як основа бізнесу припускає власну справу, що завжди пов'язано з небезпекою втратити його, а отже, матеріальні та інтелектуальні ресурси[252].

Правовий аналіз сучасної теорії та практики оподаткування доходів суб'єктів малого підприємництва єдиним податком за сім років його існування свідчить про те, що він є одним із найбільш ефективних засобів стимулювання розвитку малого підприємництва, гармонізації економічних інтересів держави і платників податків, а також забезпечення зайнятості населення. Показниками доцільності правового регулювання єдиного податку виступають його економічна обґрунтованість та адміністративна простота, які проявляються, по-перше, у скороченні кількості обов'язкових платежів унаслідок заміни їх одним податком, по-друге, у спрощенні ведення податкового обліку та подання звітності, по-третє, у зменшенні витрат на адміністрування податків. За загальною системою необхідно витрачати кошти на збір кожного платежу окремо, а при єдиному податку витрати зменшуються у кілька разів, оскільки замість кількох платежів сплачується один. Правове регулювання єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва повинне відповідати таким вимогам: 1) обов'язкове законодавче закріплення справляння єдиного податку у спеціальному податковому законі, а у перспективі – і у відповідних нормах Податкового кодексу України, що має привести до загального скорочення кількості листів інформаційного характеру з боку державних органів; 2) узгодженість норм податкового, бюджетного законодавств та норм спеціального законодавства з питань загальнообов'язкового соціального і пенсійного страхування; 3) збереження сутності єдиного податку, яка

[252] Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. Пер. із нім. К.: *Либідь,* 2000. С. 18.

полягає у спрощенні оподаткування доходів від підприємницької діяльності шляхом сплати одного податку в рахунок та замість визначеної сукупності обов'язкових платежів, встановлених законодавством; 4) диференціація розміру ставок єдиного податку залежно від виду підприємницької діяльності з урахуванням його об'єктивних характеристик (кількість найманих осіб, обсяг виручки від реалізації продукції, місцезнаходження, сезонність тощо); 5) однозначне законодавче визначення напряму надходження сум єдиного податку як до бюджетів, так і до цільових позабюджетних страхових фондів у відповідному пропорційному співвідношенні [253].

Стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва є на сьогодні одним із найбільш ефективних напрямів економічного зростання України. Ураховуючи показники ВВП за останні два роки, а також звітність відповідних контролюючих органів, потрібно зазначити, що саме малий та середній бізнес можуть стати основою підняття реального сектору економіки України. Проте не потрібно забувати і про ті податкові важелі, що мають місце сьогодні. Зважаючи на досвід зарубіжних країн у цій сфері (це і Німеччина, Франція, Польща та ін.), у нормальній ринковій економіці значна, якщо не більша, частина малих фірм завжди перебуває в центрі уваги великих компаній (за рахунок злиття і створення відповідних корпорацій вони сприяють зростанню надходжень до відповідних бюджетів). Якщо ми пригадаємо історію, то завжди малий бізнес називали роздрібною торгівлею і з огляду на економічні показники понад 50 % надходжень давали саме ці підприємства. Проте інтенсивний податковий тиск на цю категорію платників стимулював створення для них спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності (єдиного податку), що дозволяло розвиватися цьому сектору економіки[254].

Суб'єкти господарювання, застосовуючи спрощену систему відповідно до Податкового кодексу України, мають певні переваги порівняно з іншими платниками, що перебувають на загальній

---

[253] Аністратенко Ю. Теоретико-правові аспекти оподаткування малого і середнього бізнесу в Україні / Ю. І. Аністратенко. *Право і суспільство.* 2013. № 3(1). С. 15.

[254] Аністратенко Ю. Щодо питання контролю за порушення законодавства у сфері сплати єдиного податку. *Фінансове право*. Ірпінь, 2015. № 3 (33) С. 18.

системі оподаткування (це й зручність сплати одним платежем декілька основних податків, можливість подання електронної звітності, самостійність нарахування, у певних випадках ведення відповідної книги обліку доходів). Проте поруч з перевагами завжди є і недоліки, особливо це стосується реформування категорій платників. Єдиному податку властиві фіскальна та стимулююча функції. Фіскальна функція проявляється у розподільних відносинах між державою та суб'єктами малого підприємництва. Стимулююча функція визначається метою введення єдиного податку, якою є стимулювання розвитку малого підприємництва за допомогою створення сприятливих умов його оподаткування, що є своєрідним проявом захисту прав суб'єктів малого підприємництва з боку держави[255]. Якщо суб'єкти господарювання мають право вибору щодо переходу на спрощену систему оподаткування, то важливим завданням є визначення пріоритетних переваг розміру податкових платежів, обсяг яких не перевищуватиме, а в деяких випадках буде меншим, що дасть можливість розвиватися малому підприємництву, налагоджувати господарські зв'язки та зменшить відповідні затрати. Вибір системи оподаткування повинен ураховувати категорію податкових пільг, вид діяльності певного підприємства, специфіку контрагентів, кількість господарських операцій за звітній період та перспективи розвитку відповідного суб'єкта господарювання.

Усі ці питання на сьогодні становлять значний науковий та практичний інтерес та не залишаються поза увагою фізичних осіб-підприємців (без створення юридичної особи), керівників відповідних підприємств, бухгалтерів, а також законодавця.

Отже, протягом усієї історії становлення малого та середнього бізнесу в Україні держава та відповідні контролюючі органи завжди були зацікавлені у стимулюванні розвитку зазначеної сфери. Правовий аналіз сучасної теорії та практики оподаткування доходів суб'єктів малого та середнього бізнесу єдиним податком за останні десять років його існування свідчить про те, що він є ефективним інструментом державної підтримки малого підприємництва. На

[255] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. Ю.І. Аністратенко. К.-П.: Рута, 2016. С. 298.

практиці перехід на сплату єдиного податку з метою зниження податкового навантаження (як один із напрямів оптимізації податкового планування) часто сприймається контролюючими органами як ухилення від оподаткування. Основний їх аргумент – штучне подрібнення великих і середніх суб'єктів господарювання на малі заради зменшення своїх податкових зобов'язань, використання підприємствами праці найманих осіб як незалежних підприємців з метою зменшення своїх витрат, а також відсутність ефективного контролю за прибутками юридичних та фізичних осіб, які займаються підприємницькою діяльністю. Такий підхід до цієї проблеми є некоректним, оскільки оптимізація обов'язкових платежів здійснюється повністю в межах чинного законодавства. Господарські суди України виходять з того, що угода, спрямована на оптимізацію оподаткування, розвиток підприємництва, не визнається недійсною і не суперечить інтересам держави [256].

Після ухвалення ПКУ досить багато змін відбулося в контексті реформування єдиного податку (його віднесли до місцевого податку, змінили категорії платників та розміри ставок, види оподатковуваних доходів, форми звітності тощо), проте тільки з метою спрощення процесу оподаткування цього податку та полегшення контролю за його сплатою.

Аналізуючи позитивні зміни у податковому законодавстві, потрібно зазначити, що на сьогодні дозволено довільний перехід із однієї групи в іншу, незалежно від того, в якій ти групі, починаючи з наступного кварталу, за умови дотримання платником єдиного податку вимог, встановлених ПКУ для обраної групи.

Оцінюючи недоліки та недосконалість чинної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва, представникам влади необхідно доопрацювати положення ПКУ, у якому доцільно усунути перепони на шляху розвитку та співпраці різних за розмірами підприємств для динамічності та випереджального розвитку не лише суб'єктів малого підприємництва, але й економіки загалом. Також на законодавчому рівні необхідно вирішити проблему щодо визначення виручки – від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за

[256] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. К.-П.: Рута, 2016. С. 43.

операціями згідно з договорами – доручення, комісії, схову, інших цивільно-правових договорів, які не передбачають передачу прав власності на такі товари. У цих випадках виручкою є винагорода (комісійна винагорода) за названими договорами.

За умови чинного податкового законодавства в Україні спрощена система оподаткування була одним зі способів стягнення податків з малого бізнесу, оскільки загальна система оподаткування є надто складною й обтяжливою. Економічні показники розвитку малих підприємств в Україні свідчать про те, що вони не можуть ефективно виконувати фіскальну функцію [257], [258].

Проте, як доводить практика розвинених країн, макроекономічна політика щодо малого бізнесу повинна насамперед ураховувати не фіскальні функції, а спроможність малих підприємств створювати стійкий позитивний соціальноекономічний ефект. Ураховуючи тенденції сьогоднішньої економічної ситуації щодо стимулювання та розвитку суб'єктів малого та середнього бізнесу, потрібно визначити такі цілі та завдання: 1) підприємницьку спроможність, особисті інтереси, творчі ідеї, вигоди; 2) існування вільного місця на ринку або можливість розширення ринку; 3) можливість збільшення прибутку; 4) здатність економно використовувати ресурси; 5) можливість прогнозування кризових ситуацій та шляхів їх вирішення. Бізнесмен повинен заздалегідь проаналізувати всі чинники, що впливають на справу, наприклад: 1) вибрати головний напрям власної справи, ураховуючи власний досвід, наявні ресурси, потенціал та (не в останню чергу) конкуренцію і можливий попит; 2) визначити тактику і стратегію організації, комерційні можливості, підібрати кваліфікований персонал; 3) оцінити фінансовий потенціал підприємства, прорахувати витрати, обігові і основні кошти, необхідний розмір статутного капіталу і залучення можливих спонсорів. Зазначене обов'язково потрібно враховувати в межах застосування фіскальної децентралізації.

---

[257] Аністратенко Ю. І. Правове регулювання використання загальної системи оподаткування для суб'єктів малого та середнього бізнесу в Україні. Scientific Letters of Academic of Michal Baludansky, Volume 1, № 6. 2015. Кошице. Словакія С. 11.

[258] Аністратенко Ю. Концептуалізація правового регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: монографія. К.-П.: Рута, 2016. С.187.

Особливості розвитку малого і середнього бізнесу в Україні полягають у такому: більшість суб'єктів МСБ виникли у процесі приватизації великих державних підприємств завдяки реструктуризації, а не виросли з успішних малих підприємств, як у розвинених країнах; середні підприємства в Україні є здебільшого акціонерними товариствами з розмитою структурою власності, що призводить до проблем у сфері корпоративного управління і знижує ефективність діяльності; незначною, порівняно з розвиненими країнами, є їхня роль в економічному розвитку України, оскільки сектор створює лише близько 10 % ВВП, а частка підприємств МСБ у загальному обсязі реалізованої продукції становить 72,5, незважаючи на 80 % у розвинених економіках; упродовж 2006–2007 рр. існувала тенденція до скорочення кількості зайнятих в основних розмірних групах підприємств, за винятком підприємств із кількістю до 9 осіб (темпи приросту – 14,8 %), що дає підстави непокоїтися щодо процесу становлення середнього класу, без якого неможливе зростання рівня життя населення[259].

Також потрібно виокремити позитивні та негативні наслідки ПКУ для розвитку малого бізнесу. Серед позитивних варто виділити такі: 1) дозволено відносити до складу витрат платниками податку на прибуток собівартість товарів (робіт, послуг) «спрощенців»; 2) збільшена сума річних доходів: для юридичних осіб 4-ї групи – до 5 млн грн, а для 6-ї групи платників – до 20 млн грн; 3) збільшена середньооблікова кількість працівників до 50 осіб для 4-ї групи платників, а для 6-ї групи обмеження не встановлені. Негативні аспекти змін такі: 1) розширення обмеження видів діяльності п. 291.5 ст. 291 ПКУ; 2) юридичні особи 4-ї та 6-ї групи зобов'язані вести спрощений облік доходів та витрат з урахуванням положень п. 44.2 ст. 44 ПКУ, згідно з п. 296.1.3 ст. 296 ПКУ; 3) розширення прав податківців на анулювання свідоцтв платника єдиного податку тощо; 4) обов'язкове використання касових апаратів у випадках, перерахованих у ст. 9 Закону про РРО або у Переліку № 1336; 5) подвійні ставки єдиного податку у разі: а) перевищення граничного

[259] Безугла В.В. Правові основи побудови податкової системи України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 1995.С. 18.

обсягу виручки – із суми перевищення; б) не грошових розрахунків до суми доходу, отриманого в не грошовій формі; в) заборонених видів діяльності до суми доходу, отриманого від видів діяльності, заборонених на єдиному податку[260],[261].

Слушними є окремі думки економістів та юристів у зазначеній сфері з приводу таких процесів: 1) прискорення прийняття Закону України «Про малий бізнес», який визначив би загальні правові, організаційні та економічні засади підтримки малого підприємництва, дав би єдине тлумачення відповідних термінів, визначив би основні напрями державного регулювання та підтримки малого підприємництва; 2) розробка та прийняття Закону України «Про приватну власність», мета якого полягає у визначенні правових засад приватної власності, забезпеченні правового захисту та недоторканності приватної власності; 3) розробка та впровадження спрощеної системи бухгалтерського обліку та звітності малих підприємств; 4) внесення відповідних змін та доповнень до законів України «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про власність» тощо; 5) вирішення питань організаційного забезпечення малого підприємництва, насамперед необхідно розробити та прийняти цільові і регіональні програми розвитку та підтримки малого підприємництва з відповідним фінансовим та організаційним забезпеченням; упровадити єдину вертикальну систему органів виконавчої влади з питань малого підприємництва від Кабінету Міністрів України до обласних, районних державних адміністрацій; розробити єдину систему реєстрації та легалізації суб'єктів підприємництва; удосконалити мережу та підвищити дієвість роботи громадських об'єднань малого підприємництва; 6) формування та розвиток системи фінансової підтримки малого підприємництва, для чого насамперед необхідно передбачити використання державних кредитних ліній з метою підтримки малого підприємництва із зазначенням середнього розміру позики, процентної ставки та секторів кредитування за умови створення нових робочих місць;

---

[260] Податковий кодекс України: Закон України № 2557 від 02.10.2010 р. з останніми змінами та доповненнями 20.11.2020 р. URL: www.zakon.rada.gov.ua (дата звернення 20.09.2020 р.)

[261] Васильєва А.Г. Обов'язки у правовому статусі платників податків. *Форум права.* 2012. № 3. С. 92.

започаткувати спеціалізовану банківську установу або установи з кредитування малого підприємництва; розробити механізм цільового використання коштів Фонду сприяння зайнятості населення на розвиток малого підприємництва; упровадити порядок кредитування малого підприємництва комерційними банками під гарантії бюджетних коштів; забезпечити надання малим підприємствам, що підпадають під державні цільові програми підтримки малого підприємництва, державних гарантій, у тому числі у вигляді високоліквідних державних боргових зобов'язань; упровадити віднесення на собівартість витрат, пов'язаних із формуванням страхового фонду (резерву на покриття можливих витрат) при кредитуванні малих підприємств; ввести пільгове оподаткування прибутку комерційних банків, одержаного за рахунок кредитування малих підприємств; упровадити механізм використання непов'язаних іноземних кредитних ліній та гарантій для фінансування цільових програм; визначити чіткий порядок участі донорів і реципієнтів у процесі здійснення міжнародної технічної допомоги; 7) інформаційне, консультативне та кадрове забезпечення, насамперед відновити щоквартальну статистичну звітність про діяльність суб'єктів малого підприємництва, використовуючи метод вибіркового обстеження; розробити методику прогнозування розвитку малого підприємництва; створити мережу інформаційно-аналітичних центрів малого підприємництва; проводити необхідну пропагандистську роботу, спрямовану на формування сприятливої громадської думки щодо підприємницької діяльності; організувати підготовку та перепідготовку кадрів через систему бізнес-центрів, інкубаторів та технопарків; ввести в навчальні програми навчальних закладів та в 10–11 класах середніх загальноосвітніх шкіл основи підприємницької діяльності та організації малого підприємництва[262].

Представники бізнесу, неурядових організацій та Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва пропонують здійснити такі кроки для втілення податкової реформи: виробити податкову політику; публічно обговорити та затвердити

[262] Аністратенко Ю.І. Правове регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь., 2017. С. 182.

етапи ухвалення Податкового кодексу, визначити відповідального за реформу та встановити громадський контроль за виконанням етапів; опублікувати урядовий документ, який окреслює напрями податкової політики; не ухвалювати зміни до податкового законодавства у разі, якщо не буде визначено варіанти змін, проаналізовано їх наслідки та обґрунтовано економічну доцільність; застосовувати науковий підхід до аналізу запропонованих змін у податковій системі; узгодити проєкт Податкового кодексу із західними стандартами; запровадити відповідальність посадових осіб за діяльність або бездіяльність, яка завдала шкоди платнику податків; залучити представників бізнесу до процесу розробки Податкового кодексу; започаткувати підготовку фахівців із податкової політики та законодавства Європейського Союзу[263]. Вважаємо, що спрощена система оподаткування – це своєрідний «стартап» для підприємців, які отриманий дохід зможуть інвестувати у розширення власного бізнесу, збільшити фінансово-економічний потенціал, вийти на новий рівень ведення своєї діяльності, працюючи не тільки на свою користь, але й на благо суспільства та держави. Це зрозумілий шлях розвитку для суспільства, що сповідує ринкові цінності розвитку економіки. Серед основних напрямів державної підтримки малого підприємництва слід виділити реформування спрощеної системи оподаткування. Динамічний розвиток малого підприємництва та стабільні надходження до бюджету здійснюються саме завдяки цій системі. Це свідчить про адаптованість і прийнятність її для значної категорії суб'єктів підприємницької діяльності.

Підсумовуючи зазначене, можемо стверджувати про значну колізійність правової природи спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності як податково-правової категорії, її проблемність у реформуванні, законодавчому врегулюванні та ефективності надходжень до бюджету. З урахуванням доктринальних підходів до визначення сутності правової системи та системи оподаткування спірним залишається належність ССО до системи оподаткування в цілому, а не до різновиду пільгового оподаткування та відповідного

[263] Комерційний кодекс Польщі: Закон Польщі від 04.06.2000 р. URL: https://supertrans2014.files.wordpress.com/2014/06/the-commercialcompaniescode.pdf (дата звернення 24.10.2020 р.).

спеціального податкового режиму зокрема. Практика застосування ССО показала, що її систематизований процес реформування впливає на дієвість цього механізму. Повноцінна відмова від ССО оподаткування призведе до запровадження нових різновидів податкових пільг (наприклад індивідуальний податковий кредит тощо). Потрібно зазначити, що ССО буде існувати доти, поки не створять ліберальної загальної системи оподаткування, яка б ураховувала всі позиції для суб'єктів малого та середнього бізнесу. З практичної точки зору ССО є тим механізмом субсидійності суб'єктів малого та середнього бізнесу, який вони використовують для підтримання своєї діяльності, податковий тягар та навантаження, які до них застосовуються, впливають на ефективність адміністрування цього податку. Серед альтернативних систем оподаткування, ССО є одним з інструментів їх використання. Процес формування ефективного нормативно-правового забезпечення неможливий без гнучкості та приведення його у відповідність до сучасних тенденцій різних податкових та бюджетних реформ.

Запровадження більш дієвих механізмів оподаткування викликає суперечливість з боку суб'єктів малого та середнього бізнесу, оскільки стрімкий процес реформування нормативної бази оподаткування бізнесу, не встигає відповідати сучасним тенденціям та реаліям практики застосування. І все це призводить до пошуку серед платників податків нових схем ухилення від оподаткування, приховування доходів від діяльності, ведення тіньової економіки, а з боку держави – втрати частини коштів від податкових надходжень до відповідних бюджетів.

3.1.5. Добровільне розкриття незадекларованих активів у контексті забезпечення фінансової безпеки держави

Фізичні особи прямо та опосередковано сплачують більшу частину податкових надходжень держави. Більше того, кожний громадянин сплачує щонайменше 40,5 % (18+1,5+20) із своїх доходів у вигляді податків і зборів, звісно, це за умови, що він не має авто і не споживає інших підакцизних продуктів. Крім фіскальної функції, яку прийнято розуміти як основну сутність податків, важливою є також розподільча функція, що показує, наскільки справедливо побудований

податок та податкова система. Звісно, що вирішити питання справедливості у рамках держави вбачається утопією, адже дії держави завжди ведуть до покращання ситуації одних коштом інших[264]. При цьому, якщо якість державних послуг та публічних благ є низькою, платники податків сприймають податкові платежі як несправедливі. Отже, чим нижчий середній розмір повернення соціальних благ на душу населення (видатків з бюджету), тим нижчий рівень податкової відповідальності громадян[265].

Те ж саме стосується значної різниці у розмірах податків між платниками. Люди, які зобов'язані платити більше, можуть вважати це несправедливим, тому ухиляються від сплати[266]. Особи з низьким чи середнім рівнем доходу, сплачуючи податки повною мірою, найчастіше відчувають соціальну несправедливість, адже переконані у тому, що громадяни з високими статками є несумлінними платниками податків. Натомість останні можуть вважати, що контролюючі органи переслідуть їх надмірно. Водночас платники податків, які отримують переважно трудові доходи, сплачують податки повною мірою (відрахування через податкових агентів) і несуть найбільше податкове навантаження. Тому досить важливим з точки зору соціально-економічної справедливості та фінансової безпеки держави є сплата податків з особами, які мають активи приховані від оподаткування. При цьому потрібно розуміти, що використання заходів контролю та примусу повинно бути збалансовано відповідно до ризиків, які пов'язані з діяльністю платника податків. Так, наприклад Дж. Алм (James Alm) виявив, що збільшення суворості покарання за ухилення від сплати податків і надмірний контроль з боку податкових органів не сприяє збільшенню податкової дисципліни[267]. Подібну позицію зустрічаємо у працях

---

[264] Howlett, Michael & M. Ramesh (1995) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press

[265]Behavioural Economics and Taxation: Taxation Paper No 41. 2014. 37 p. doi:10.2778/32009

[266] Юзвін З., Проценко В. Чому українці не платять податки. *Економічна правда*, 7 листопада 2019. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2019/-11/7/653440/

[267] James Alm, Roy Bahl, Matthew N. Murray. The Review of Economics and Statistics. –The MIT Press. Vol. 72, No. 4 (Nov., 1990). pp. 603–613.

інших науковців, які досліджували мотивацію платників податків до виконання своїх обов'язків. Отже, державі необхідно шукати інші способи збільшення податкових надходжень та податкової дисципліни серед платників податків з оглядом на значну історію структурування українського бізнесу через офшорні юрисдикції.

У світлі посилення співпраці щодо обміну податковою інформацією відповідно до підписаної між Україною та США угоди про її приєднання до FATCA та міждержавних договорів про уникнення подвійного оподаткування на основі типової конвенції ОЕСР передбачено автоматичний обмін інформацією між податковими інституціями сторін договору. Такі заходи передбачають обмін інформацією, яка формується також на основі декларацій платників податків. Заходи, пов'язані з протидією агресивному податковому плануванню та ухиленню від сплати податків, кінцевими бенефіціарами від якого є конкретні фізичні особи або групи фізичних осіб. Це однозначно збільшує можливості податкових органів виявляти активи, приховані від оподаткування за межами України. Водночас з метою збільшення дотримання податкової дисципліни та недопущення надмірного навантаження на контролюючі органи потрібно розглянути також механізми, використання яких дозволить стимулювати платників податків до добровільного розкриття інформації про незадекларовані раніше активи та сплатити податки.

Механізми добровільного розкриття незадекларованих активів реалізуються по-різному, у багатьох країнах включаючи програми (схеми) добровільного розкриття; легалізацію (нульове декларування); визначення окремих особливостей для адміністрування залежно від групування (наприклад, особи з високими, дуже високими та надзвичайно високими статками) з застосуванням прогресивної шкали оподаткування; запровадження загального декларування на основі попередньо заповнених податкових декларацій.

Як реалізовуються механізми залежить від правової системи, суспільного значення, економічного розвитку та цілей, яких планується досягнути (економічний, підвищення податкової дисципліни, посилення заходів контролю). У загальному ж усі виявляють, у першу чергу, економічний інтерес у коштах, які можна буде стягнути у вигляді податків та штрафів до державного бюджету. Такі цілі

спостерігаємо у більшості країн Азії, країнах Європи, Америки. Таку ж ціль ставили за основу пострадянські країни під час реалізації власних механізмів добровільного розкриття незадекларованих активів (РФ, Казахстан, Грузія). Водночас визначення фінансових цілей змушує оцінювати успішність таких кампаній від вартості розкритих активів та сум сплачених при цьому податків.

Податкова амністія тут може бути досить контраверсійним заходом, адже має як недоліки, так і переваги, які дозволяють наповнити державний бюджет та підвищити рівень фінансової безпеки держави. Проте у довгостроковій перспективі ефективність амністії може бути оцінена негативно, якщо платники податків продовжують ухилятися від сплати податків пропорційно до очікування наступної податкової амністії. Водночас найбільшим викликом кампаній податкової амністії є недопущення легалізації «відверто злочинних активів, до яких відносять отримані у результаті корупційних діянь[268].

Проведення податкової амністії має проводитись за умови реформування податкової системи, про що зазвичай зазначається у преамбулі законів про легалізацію. На думку науковців[269], запровадження «нульового декларування» в Україні має реалізовуватися поруч із загальнообов'язковим декларуванням і реалізацією стандартів міждержавного автоматичного обміну інформацією та введенням бар'єрів для виведення коштів в офшорні юрисдикції, що значно збільшить контроль за майновим становищем фізичних осіб. Мету щодо деофшоризації та добровільного декларування майна за кордоном з пільговими умовами для репатріації поруч із основними економічними мотивами переслідували, проводячи амністію, Росія та Казахстан, Італія, Бельгія, Німеччина та ін.

Водночас з точки зору вимог КУ надзвичайно важливим є дотримання принципу рівності перед законом та верховенства права у

---

[268] Викрито схему легалізації фізичною особою понад 72 млн гривень злочинних доходів 30.10.2020 - Пресслужба Державної податкової служби України. URL: https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/439370.html

[269] Стародуб Д.М. Перспективи запровадження загальнообов'язкового декларування доходів фізичних осіб в Україні. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика).* 2017. № 2–3 (6–7). С. 165–172. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc/1622

разі застосування механізмів добровільного розкриття незадекларованих активів. Насамперед привертає до себе увагу ст. 24 КУ, згідно з якою: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». Конституційний Суд України (КСУ) уточнив: «Принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення у законі єдиних засад застосування такої відповідальності» (п. 4.2 мотивувальної частини рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України[270] щодо відповідності КУ (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (ККУ). Отже, принцип рівності поширюється і на обов'язки громадян, зокрема, обов'язок понести відповідальність. За такого підходу принцип рівності поширюється і на обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом[271]. Непрямим підтвердженням обґрунтованості такого висновку є використання у мотивувальній частині іншого рішення суддями КСУ положень ПКУ, в яких зазначено, що «…податкове законодавство України ґрунтується, зокрема, на таких принципах: рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку»[272]. Оскільки проведення

[270] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/v015p710-04

[271] Ст. 67 Конституції України.

[272] П. 3.1 мотивувальної частини рішення у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Податкового кодексу України. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про

податкової амністії може встановлювати різні режими оподаткування для осіб, які є порушниками податкового законодавства, проте не були притягнуті до відповідальності, і тими, хто хоча і були порушниками аналогічних норм податкового законодавства, проте притягувались за відповідні дії до відповідальності, то така диференціація з наданням більш сприятливих умов першій групі може потребувати додаткового обґрунтування з точки зору необхідності забезпечення відповідності принципу рівності громадян перед законом.

Визначений у КУ принцип верховенства права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо»[273] (п. 4.1 мотивувальної частини рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності КУ положень ст. 69 ККУ України. У тому ж пункті судді КСУ уточнюють: «Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню… Справедливе застосування норм права – це передусім недискримінаційний підхід, неупередженість». Однією з ключових ознак будь-якої податкової амністії є те, що держава з метою забезпечення ефективності її проведення пропонує платникам податків, які в минулому припустились тих чи інших порушень податкової дисципліни, певні стимули, які заохочують таких платників податків до участі у відповідній ініціативі уряду. Одним з найбільш поширених і

призначення судом більш м’якого покарання): від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/v015p710-04

[273] П. 4.1 мотивувальної частини рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності КУ положень ст. 69 ККУ України. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Податкового кодексу України): від 12.06.2012 № 13-рп/2012. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/-laws/show/v013p710-12

дієвих стимулів є відмова держави від притягнення платника податків до будь-яких форм відповідальності за порушення приписів податкового законодавства, які мали місце в минулому і були пов'язані з отриманням приховуваних доходів. У цьому контексті відмова держави від притягнення до відповідальності може розглядатись як відступ від принципу справедливості, порівняно зі звичайними платниками податків, які добросовісно виконували свій податковий обов'язок. На особливу увагу у цьому контексті заслуговує і рівень податкового навантаження, що пропонуватиметься для учасників акції з добровільного розкриття незадекларованих активів. Логічно припустити, що з огляду на досвід інших держав при цьому застосовуються знижені ставки податків. Це може бути сприйнято добросовісними платниками податків як порушення засад справедливості, яка є складовою принципу верховенства права. Адже «одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою отримала відображення в Конституції України»[274].

Так чи інакше усі учасники амністії є чи були у певному розумінні особами, які ухилялись від оподаткування[275]. Так, Р. Фішер, Дж. Годдеріс та Дж. Янг вважають, що економічна теорія ухилення від оподаткування може розглядатись як прийнятний «стартовий майданчик» у спробі належного розуміння поведінки учасників податкової амністії. Стандартний підхід до ухилення від оподаткування передбачає, що платник податків діє з метою максимізації очікуваної вигоди, заснованої на відчутті можливості виявлення ухилення і покарання, враховуючи готовність платника

[274] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/v015p710-04

[275] Fisher R. Participation in Tax Amnesties: the Individual Income Tax / R. Fisher, J. Goddeeris, J. Young // National Tax Journal. 1989. Vol. 42. №. 1. P. 16.

податків до ризику. Потенційною вигодою від участі у схемах ухилення від оподаткування є «заощаджена» сума несплаченого податку, а потенційні втрати пов'язані з штрафними санкціями, які матимуть місце для платника податків у випадку виявлення факту ухилення від оподаткування. Вітчизняні вчені Л. Тимченко та П. Селезень, які досліджували можливість запровадження легалізації доходів в Україні, зазначали, що проведення заходів декларування може мати позитивні як короткострокові, так і довгострокові вигоди, зокрема: 1) сприяти збільшенню дохідної частини бюджету; 2) позитивно вплинути на податкову культуру громадян; 3) підвищити ефективність податкового контролю; 4) актуалізувати інформаційне забезпечення; 5) надати додаткові стимули розвитку банківського сектору; 6) позитивно вплинути на процес формування партнерських відносин між податковими органами і платниками податків через зростання довіри та спрощення і підвищення ефективності податкового контролю у випадку включення ініціативи щодо одноразового декларування у процес запровадження непрямих методів визначення податкових зобов'язань[276].

Отже, потрібно зазначити, що поєднання амністії та посилення податкового контролю виявляється більш ефективним у підтримці податкової дисципліни, ніж окреме адекватне посилення податкового контролю. Податкова дисципліна може залежати до певної міри від усвідомлення платниками податків того, що їхні рішення є взаємозалежними і що має місце фіскальний обмін. Іншими словами, їхнє відчуття справедливості відіграє ключову роль у прийнятті рішення щодо дотримання вимог податкової дисципліни. Якщо уряд має намір збільшити штрафи і підвищити ефективність перевірок у спосіб, що платник податку розглядає як справедливий, то тоді може

[276] Інститут одноразового декларування в оподаткуванні фізичних осіб та його роль в забезпеченні балансу інтересів держави та платників податків: звіт про науково-дослідну роботу: Науково-дослідна робота № 0113U000279. С 149. URL: http://nrat.ukrintei.ua/searchdb/?tab=big&authorSearch= %D0 %A1 %D0 %B5 %D0 %BB %D0 %B5 %D0 %B7 %D0 %B5 %D0 %BD %D1 %8C %20 %D0 %9F %D0 %B0 %D0 %B2 %D0 %BB %D0 %BE&onlyAuthor=0&sortOrder=-registration_date&sortDir=asc&pa=1

бути доцільним супровід таких ініціатив разовою податковою амністією до запровадження таких заходів [277].

Якщо амністія є одноразовою чи періодичною, то програма добровільного розкриття незадекларованих активів (voluntary disclosure program) може бути постійно діючою протягом декількох років та застосовуватися до різних податків. Подібні механізми спрямовані на надання можливостей впорядкування на сприятливих умовах податкових відносин платникам податків, які не дотримувались вимог податкового законодавства. Потенціал таких заходів визначається у експертному середовищі (ОЕСР та ін.) і станом на початок 2020 використовується у таких державах, як Ізраїль, Канада, Малайзія, Сполучене Королівство та США. Так, наприкінці 2014 року уряд Італії затвердив Програму добровільного розкриття доходів та майна для сплати податків. Результати програми виявилися вдалими. 2015 року понад 2,5 мільйона італійців добровільно розкрили майже 30 мільярдів євро.

Законодавство про добровільне розголошення в Італії має на меті стимулювати платників податків заявляти про свої інвестиції та фізичні активи, включаючи човни, коштовності та нерухомість, які зберігаються за кордоном, та виконувати свої податкові зобов'язання. Це право на добровільне оприлюднення податкових зобов'язань надається до того, як факт володіння такими активами стане об'єктом кримінального розслідування, пов'язаного з нарахуванням несплачених податків.

Італійці, які вирішили взяти участь у добровільному декларуванні, зобов'язані[278]:

– визначити будь-яке порушення ними положень податкового законодавства;

– вказати всю фінансову діяльність, яка проводиться ними за кордоном;

---

[277] Стародуб Д. М. Правове регулювання декларування доходів фізичних осіб: порівняльна характеристика України та країн СНД: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Держ. фіскальна служба України, Ун-т держ. фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 204 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc/1621

[278] Italian taxpayers voluntary disclose €30 Billion of funds.URL: https://nomoretax.eu/italian-taxpayers-voluntary-disclose-e30-billion-of-funds/

– задекларувати дохід, пов'язаний з інвестиціями та фінансовою діяльністю, що здійснюється за кордоном;

– здійснити сплату всіх податків, штрафів та пені, пов'язаних із вищезазначеними деклараціями.

Особи, які подають заяву про добровільне розголошення та виконують усі вимоги законодавства, можуть скористатися такими перевагами:

– зменшення податкових зобов'язань, які підлягають моніторингу, до 50 %;

– зниження прямих податків та ПДВ до 25 %;

– звільнення від кримінального розслідування та переслідування, пов'язаних з ухиленням від сплати податків та відмиванням грошей.

Франція також долучилася до боротьби з ухиленням від сплати податків. З цією метою Франція внесла зміни до договорів про уникнення подвійного оподаткування, щоб удосконалити процедуру обміну інформацією, якій перешкоджало законодавство про банківську таємницю.

Дотримуючись європейської тенденції боротьби з ухиленням від сплати податків, у Франції 2013 р. дозволили платникам податків добровільно декларувати іноземні активи, щоб скористатися більш гнучкими податковими штрафами та уникнути кримінальних процедур щодо уникнення від оподаткування.

Програма добровільного декларування іноземних доходів та активів у Франції поширювалася на осіб, які є податковими Франції та які зберігають активи за кордоном на банківських рахунках чи у цінних паперах, мають договори страхування життя, внески в трасти або подібні домовленості, є власниками корпорацій. Ця процедура доступна лише у випадку добровільного розголошення, поданого до французьких податкових органів. Як і в Італії, розкривати можна лише ті активи, про існування яких ще не відомо податковим органам (щодо них не проводиться перевірка чи розслідування у зв'язку з несплатою податків). Платники податків, які вирішили впорядкувати свої податкові справи, повинні були добровільно подати уточнені податкові декларації, що охоплюють усі роки, на які не поширюється строк давності, і сплатити всі відповідні податкові зобов'язання.

Крім уточнених податкових декларацій, подання повинно містити такі документи:

– документ, у якому детально описується походження іноземних активів, якими володіє платник податків прямо та опосередковано, з підтверджуючими доказами;

– докази, що стосуються вартості іноземних активів, якими володіє платник податків прямо та опосередковано;

– довідку закордонної фінансової установи про відсутність внесення коштів платником податків або будь-які інші докази, які підтверджують, що на рахунок платника податку не було внесено коштів, якщо активи отримані як подарунок або спадщина;

– заяву від фізичної особи, що підтверджує, що її декларація та документи є повними та точними і охоплюють усі незареєстровані рахунки та активи, що знаходяться за кордоном, для яких платник податків є бенефіціаром;

– довідку про право власності на рахунки, за наявності.

Проте 2013 року у Франції збільшили штрафні санкції у разі недотримання платником податків зобов'язань щодо звітності про його внески в трастах. Невиконання цих зобов'язань щодо звітування каралося штрафом у сумі понад 20 000 євро або 12,5 % від вартості активів, вкладених у траст. Крім того, також передбачили штраф у розмірі 40 %, що застосовується до платників податків, які вперше підлягають оподаткуванню податком на багатство (wealth tax).

У США Угода добровільного розкриття (далі – VDP) є програмою, за допомогою якої платники податків можуть отримати прямі вигоди від попереднього ініціативного періоду розкриття податкової відповідальності згідно з укладеною угодою. Більшість держав пропонують VDP для заохочення компаній та фізичних осіб виконувати вимоги національного податкового законодавства та сплатити у дохід державі податки. Додатково держава може генерувати майбутні податкові надходження шляхом внесення компанії до податкового обліку[279].

Основними позитивними рисами добровільного розкриття доходів у США визначають:

[279] Перспективи запровадження механізмів добровільного розкриття незадекларованих активів в Україні / за заг. ред. Д. М. Стародуба. Ірпінь. 2020. 60 с.

– обмеження періоду здійснення аудиту. Зазвичай, такий період обмежується 3–5 роками, на відміну від встановлення строку давності притягнення до відповідальності відповідно до кримінального законодавства. Крім того, для офшорної програми добровільного розкриття встановлюється 8-річний період здійснення аудиту. В окремих випадках можуть бути укладені перспективні угоди, у яких платник податків звільняється від відповідальності за усі минулі зобов'язання, але погоджується на майбутнє безумовне їх виконання;

– зменшення розмірів штрафів. Як правило, програми добровільного розкриття передбачають відмову органів державної влади від накладення будь-яких штрафів на будь-який попередній податковий період у зв'язку із VDP;

– зменшення відсотка при оподаткуванні. На практиці окремі держави звільняють від сплати заявника. Водночас у США застосовують зменшену відсоткову ставку у попередньому періоді податкового зобов'язання у зв'язку із VDP;

– «м'які» умови провадження податкового аудиту. Державні податкові органи, як правило, залишають за собою право на здійснення аудиту платників податків, які виступають відповідно до Угоди добровільного розкриття, при цьому аудит буде сконцентрований лише на періоді, заявленому у програмі, і органи влади більше зосереджуються на розумінні та підтвердженні розмірів доходів, заявлених при укладанні VDP;

– «закриття» попередніх податкових періодів. Платнику податків, який бере участь у VDP, гарантується, що попередній період зобов'язань є «закритим» він буде зосереджений на дотриманні законодавства у поточному і майбутніх періодах виконання податкового обов'язку;

– звільнення від юридичної відповідальності та відповідного кримінального переслідування.

Програми добровільного розкриття мають певні відмінності (табл. 1), проте загальним для них є те, що вони балансують на грані з податковою амністією, не вступаючи при цьому у конфлікт з нормами основного закону. Такі програми дозволяють державі пом'якшити суспільну напруженність та труднощі для платників, податків пов'язані з посиленням заходів податкового контролю, початок яких дали скандальні витоки інформації з юрисдикцій, що забезпечували таємницю про власників рахунків та осіб, які мають право ними

користуватися від імені компаній (Швейцарський банк, Панама пейперс). Окремо слід зазначити, що, на відміну від амністії, VDP більш лояльно сприймається МВФ та ОЕСР.

Таблиця 1

Порівняння програм добровільного декларування офшорних активів у Франції та США

Дані / Країни	Франція	США
Кількість програм декларування	1	2 (OVDP; спрощена програма декларування)
Кількість етапів декларування	1	3 для OVDP; 1 для спрощеної програми
Ідентифікація платника податків	1 етап	1 етап
Наявність інструкції про декларування	Так	Так, на сайті податкової служби США
Можливість обговорення з податковою службою	Ні	Ні
Сплата податкових зобов'язань за минулі періоди, штраф, пеня	Так	Так
Штраф за недекларування іноземних рахунків	Так	Так
Кримінальна відповідальність	Немає	Загалом немає для програми OVDP; немає для спрощеної процедури декларування, у разі виконання умов програми

Джерело:[280]

Проблема незадекларованих активів усе ще є відкритою для України через значний рівень тіньової економіки та соціальне розшарування за рівнем багатства. Незадекларовані за різних життєвих ситуацій активи формують додаткові можливості для викривлення правових норм і використання їх з метою отримання неконкурентних переваг (використання «єдиного податку» великим бізнесом, приховування реальних оборотів за допомогою дроблення). Водночас вплив великого капіталу на формування поведінки політичних еліт є вражаючим. Це становить загрозу не тільки

[280] voluntary tax regularization: a U.S. and French comparison. Insights Volume 1 Number 11. URL: http://publications.ruchelaw.com/news/2014-12/Vol_1_No_11_-03_Voluntary_Tax_Regularization.pdf

фінансовій безпеці держави, а і державності взагалі. Тому зволікання з запровадженням програми добровільного розкриття активів з наступним посиленням заходів контролю з допомогою розвинених на міжнародному рівні інструментів значно ускладнює забезпечення фінансової безпеки держави.

3.1.6. Розвиток системи управління ризиками у діяльності податкових органів як обов'язкова умова забезпечення податкової безпеки держави

Робота податкових органів, як і будь-яких інших, пов'язана з ризиками, що проявляються у недостатній кількості інформації про бізнес-процеси платників податків та щодо їхнього фінансово-майнового стану. Така невизначеність зумовлює нераціональне використання ресурсів податкового органу та розвитку тіньової економіки, яка розвивається за відсутності ефективної системи управління податкових ризиків. Водночас податкові органи намагаються максимально зменшити невиконання податкового обов'язку з боку платників податків і збільшити рівень дотримання податкового законодавства. Для цього використовуються різні методи, підходи та технології, процес впровадження та застосування яких потребує удосконалення самої інституційної складової податкового відомства. Ця модернізація неодмінно призводить до виявлення та усунення ризиків, породжених недосконалістю самої системи, що дозволяє усувати їх у динамічному процесі роботи системи управління ризиками у діяльності податкового відомства[281].

Джерелами ризиків, які призводять до бюджетних втрат, на думку О. Тимченко[282], є низький рівень податкової культури платників, недоліки податкової системи, недосконалість чинного законодавства, кризові явища розрахунково-платіжної дисципліни тощо. Це не всі чинники, що вливають на виникнення податкових

[281] Стародуб Д. М. Щодо модернізації вітчизняної системи управління податковими ризиками у контексті світового досвіду. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. №. 15. С. 134–142. DOI: https://doi.org/10.33244/2521-1196/15.2019/134–142

[282] Вітлінський В.В., Тимченко О.М. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок. *Фінанси України*. 2007. № 3. С. 133.

ризиків. Ризики як імовірність настання буть-якої події. У цьому випадку втрати бюджетних коштів через недотримання податкового законодавства потребують постійної роботи над їх виявленням, аналізом та вибором відповідних заходів реагування на ризик. Такі заходи мають становити чітку та узгоджену систему прийняття управлінських рішень, яка дозволить ефективно нейтралізувати потенційний вплив цих ризиків на податкову безпеку держави.

Варто зазначити, що міжнародна спільнота докладає значних зусиль у розвитку системи управління ризиками податкових органів різних країн та обміну досвідом у цій сфері. Це особливо актуалізується у зв'язку з реалізацією заходів плану дій anti-BEPS як обов'язкова умова здатності податкових органів забезпечити захист податкових інтересів держави[283]. Так, значні кроки у виробленні стандартів податкового адміністрування зроблено на рівні ОЕСР, ООН, ЄС та таких спеціалізованих організацій, як ІОТА. Орієнтирами для управління ризиками є розроблений Європейською комісією Risk Management Guide for Tax Administrations[284] та оновлений стандарт ISO 31000:2018[285], які складають основу для більшості методик і стратегій управління ризиками у діяльності податкових органів. 2016 року МВФ презентував стратегію сприяння добровільній сплаті податків. Забезпечення дотримання податкового законодавства було визначено як першочергову мету для податкових органів. Стрижнем цієї стратегії є використання податковими органами ризик-менеджменту (CRM – Compliance risk management, управління податковими ризиками)[286]. Ця стратегія МВФ і, відповідно,

---

[283] Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України: монографія / за заг. ред. С.С. Брехова та В.І. Коротуна. К.: Алерта, 2017. 344 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc/4095

[284] Compliance risk management guide for tax administrations (2010). European Union. 110 p. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/-resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_-guide_en.pdf (date of access: 17.05.2019)

[285] ISO 31000:2018 Risk Management: Guidelines. URL: https://www.iso.org/-standard/65694.html (date of access: 17.10.2020)

[286] Брехов С.С. Концептуалізація системи управління податковими ризиками: стратегічні цілі та напрями реформування Державної податкової служби України.

побудований цикл базуються на моделі управління ризиками ОЕСР. Варто наголосити, що модель ОЕСР більше сконцентрована на операційному аспекті управління податковими ризиками, що охоплює такі етапи: ідентифікацію, аналіз, ранжирування, застосування відповідних заходів та оцінювання підсумкового результату дій податкових органів. На думку фахівців ОЕСР[287], впровадження управління ризиками повинно сприяти вдосконаленню розподілу обмежених ресурсів на сфери найбільшого ризику, водночас даючи податковим органам вказівку на те, де економічна діяльність оподатковується правильно, зменшуючи навантаження на менш ризикових платників податків. Отже, заходи, пов'язані з протидією ризикам, повинні корелюватися з рівнем ризиковості платника податків (рис. 1).



Рис. 1. Взаємозалежність заходів протидії податковим ризикам та рівня дотримання податкового законодавства платниками податків[288].

Збірник наукових праць «Вісник соціально-економічних досліджень». 2019. № 2–3(70-71). С108. DOI: https://doi.org/10.33987/vsed.2-3(70-71).2019.106-117

[287] OECD (2017),Country-by-Country Reporting: Handbook on Effective Tax Risk Assessment, OECD, Paris. 2017. P 15 URL: http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting-handbook-on-effective-tax-risk-assessment.pdf (date of access: 17.10.2020)

[288] Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations. Fiscalis Risk Management Platform Group. P 38. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/-sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf (date of access: 17.05.2019)

Проведений 2018 року аналіз діяльності ДФС з допомогою методології TADAT[289] виділяє ключову область результативності (КОР) управління податковими ризиками – КОР 2: Effective Risk Management (Р2-3–Р2-6). Використання цієї методики показало не однакові результати серед країн, які проводили відповідний аналіз з її допомогою (табл.1). Проте такі розвинені країни, як США, Великобританія, Канада, Німеччина, Франція, Італія, Японія, Швеція, Данія офіційну оцінку своїх податкових відомств за допомогою TADAT не проводили. Та відповідні результати також можуть бути різними залежно від національних особливостей побудови податкової системи.

Таблиця 1

Оцінка ефективності управління ризиками TADAT у деяких країнах світу

Показник	Що саме оцінює показник /характеристика оцінки показника	Україна	Перу	Уганда	Грузія	Бразилія	Білорусь	Вірменія
Р2-3. Визначення, оцінка, ранжування і кількісна оцінка ризиків недотримання норм	Ступінь збору інформації та досліджень для виявлення ризиків відповідності основних податкових зобов'язань. Процес, який використовується для оцінки, ранжування та кількісної оцінки ризиків дотримання платниками податків	C	A	A	C	C	D	C
Р2-4. Зменшення ризиків за допомогою програми поліпшення дотримання податкових правил	Ступінь зменшення податковою адміністрацією оцінювання ризиків для податкової системи через план удосконалення відповідності.	D	A	A	C	D	C	D

[289] Інструмент діагностичної оцінки податкового органу (TADAT) призначений забезпечити об'єктивну оцінку стану роботи ключових складових системи податкового органу держави. Оцінка здійснюється на основі діагностики дев'яти ключових сфер результатів діяльності (КОР), які охоплюють більшість функцій, процесів податкового адміністрування. Оцінка цих областей діяльності базується на 32 показниках, кожен з яких визначається за допомогою від 1 до 5 вимірів, які разом складають до 55 різних характеристик, що робить TADAT комплексним, але керованим діагностичним інструментом.

Р2-5. Моніторинг та оцінка результатів діяльності з оцінки та зменшення ризиків недотримання норм	Процес, який використовується для моніторингу та оцінки впливу заходів щодо зменшення ризику відповідності	C	B	A	C	D	D	D
Р2-6. Визначення, оцінка та зменшення інституційних ризиків.	Процес, що використовується для виявлення, оцінки та пом'якшення операційних ризиків. Рівень перевірки, моніторингу та оцінки ефективності програми безперервності бізнесу	C	D	B	D	D	C	C

Джерело складено автором на основі звітів TADAT по країнах відображених у таблиці.

Отже, на основі результатів TADAT важко сказати, що якась із практик є значно кращою за інші, так само і не існує єдиного можливого шляху реалізації системи управління податковими ризиками у роботі податкового відомства та забезпеченні податкової безпеки держави. Навіть саме поняття «податкові ризики» не має єдиного визначення у законодавстві різних країн. Разом з тим завдяки TADAT стає зрозумілим, яка практика управління податковими ризиками, на думку експертів, які здійснювали оцінку, є ефективною. Уганда, порівняно із оцінюванням 2015 року, значно покращила оцінку своїх показників КОР 2 з «С» до «А». Слід зазначити, що податкове відомство Уганди впровадило ISO 31000[290], що стало причиною покращання оцінки.

Управління ризиками у діяльності податкового органу часто охоплює окремі категорії платників податків і не завжди роботу з усіма ризиками податкового відомства. Проте отримується важливий досвід, який має потенціал екстраполюватися на інші напрями у діяльності податкових органів. Так, дослідження ІОТА показали, що більшість країн-учасниць цієї організації застосовують ризикоорієнтований підхід під час здійснення контролю за великими платниками податків. Управління ризиками у роботі з великими платниками податків має відмінності в різних країнах, які полягають у рівні, на якому проводиться оцінка ризиків (центральний, локальний, змішаний), наявності чи

[290] Uganda TADAT Performance Assessment Report. 2019. P. 23.

відсутності спеціалізованих на роботі з ризиками програмних засобів (бази даних та ін.), наявності спеціалізованих підрозділів чи підготовлених осіб, які здійснюють роботу з податковими ризиками. Здебільшого це залежить від побудови податкового відомства та наявності самостійності місцевих податкових органів. Зазвичай саме центральний рівень забезпечує стратегічну та оперативну підтримку, забезпечує координацію, здійснює моніторинг діяльності, виділяє наявні джерела інформації в центральних базах даних, забезпечує доступ місцевих організацій до конкретних баз даних, встановлює конкретну інформаційну базу (наприклад Італія, Угорщина), пропонує ІТ-освіту, надає математичний та статистичний аналіз (Австрія) та надає основні вказівки щодо відбору для аудиту (Хорватія, Чорногорія, Словенія – 60 % вибір для аудиту робиться на центральному рівні). З іншого боку, місцеве управління провадить свою діяльність у галузі аналізу ризиків, використовуючи бази даних, що надаються їх центральним підрозділом, здійснює фактичний відбір для аудиту територіальному підрозділу у таких країнах, як Чехія, Угорщина, Болгарія. В Італії відповідальність за моніторинг ризикової активності, подальшу діяльність з примусу та своєчасне звітування в центральний офіс здійснює місцеве управління. Регіональні представництва визначають ризики за діяльністю, надають інформацію/вказівки та допомагають їм, якщо вони мають професійні кадри (Хорватія), проводять тактичну оцінку ризиків щодо відбору для здійснення аудиту (Норвегія), тоді як у Швеції на місцевому рівні є підгрупи з ПДВ, корпоративного податку, персонального податку на доходи, акцизних зборів і спеціальних аналітиків для великих компаній на регіональному рівні. У Нідерландах прийнятий спеціальний підхід, тому розмежування між центральним і місцевим рівнями немає.

Визначаючи платників податків з підвищеним ризиком, деякі податкові органи використовують базову систему, яка класифікує групи за кількістю наявних показників ризику (деякі показники або комбінації показників мають більше балів). Крім того, інші податкові органи застосовують розмір або складність як ключовий показник потенційного ризику, а потім використовують інструменти оцінки ризику для визначення сфер, на яких слід зосередити увагу в цих групах. З метою надання більшої впевненості платникам податків деякі податкові органи проводять більшу частину оцінки ризику в «реальному часі» (тобто до подання податкової декларації), а інші продовжують оцінювати

діяльність платників податків, головним чином або повністю, після подачі декларації. У всіх випадках оцінка податкового ризику може бути динамічним процесом, який є гнучким до рівня визначеного податкового ризику. Якщо на ранній стадії виявляється, що рівень потенційного податкового ризику, який створює платник податків, є низьким, на той час може бути прийнято рішення про те, що не потрібно вживати жодних заходів з оцінки чи дотримання вимог. Коли такого рішення неможливо досягти, то може бути проведений подальший аналіз та розслідування з метою визначення найбільш відповідних наступних кроків[291].

Загалом існує два основних методи оцінки ризиків: кількісний (або об'єктивний) метод та якісний (або суб'єктивний). Вважається, що кількісний метод – це те, що можна перерахувати на цифри та обробити статистичними методами, а якісний – те, що може бути досліджено в деталях, часто на індивідуальній основі і, зазвичай, описано словами[292][9, p. 10]. Після оцінки ризики потрібно ранжувати у порядку їх зменшення задля визначення пріоритетів управління. Більшість країн здійснюють ранжування ризику, розглядаючи загальну «оцінку ризику» або вагу та ступінь податкового ризику (наприклад матриця ранжування ризиків (табл. 2). Серед них виокремлюються такі підходи: диференціювання всіх платників податків за різними категоріями ризику; використання якісних методів класифікації ризиків на основі отриманих знань та оцінки надійності податкової декларації; визначення рейтингу ризику на основі податкового розриву.

У процесі управління ризиками прийняття заходів впливу на ризик слідує за фазою визначення пріоритетності ризику. Прийняття заходів впливу на ризик характеризується як процес, при якому негативний вплив ризику на цілі податкового органу нейтралізується або пом'якшується. Серед основних варіантів впливу на ризик у країнах-членах ІОТА відіграють заходи щодо покриття ризику, що спрямовані на мінімізацію частоти ризику: запити до платників податків, бюро інспекцій та аудит на місцях. Використання заходів

---

[291] OECD (2017), Country-by-Country Reporting: Handbook on Effective Tax Risk Assessment, OECD, Paris, 2017. P. 15.

[292] IOTA Report for Tax Administrations: risk analysis of large taxpayers. Intra-european organisation of tax administrations (IOTA). URL: https://www.iota-tax.org/system/files/risk_analysis_0.pdf (date of access: 05.10.2020)

впливу є пропорційним ступеню ризику, тобто чим вище ступінь ризику, тим більша активність впливу.

Таблиця 2

Матриця ранжирування ризику

Обставини	Екстремально	Дуже високий	високий	важкий	середній	низький
	Дуже високий	Високий	Високий	Високий	Важкий	Важкий
	Високий	Значний	Високий	Високий	Високий	Високий
	Середній	Середній	Середній	Значний	Значний	Значний
	Низький	Низький	Низький	Середній	Середній	Значний
	Імовірність	Рідко	Малоймовірно	Можливо	Імовірно	Майже завжди

Джерело: [293, с. 37].

Зазначимо, що у діяльності вітчизняних податкових органів також присутні елементи управління ризиками. Однак системність цієї роботи сьогодні стосується лише відбору ризикових категорій платників податків до перевірок, а також оподаткування ПДВ.

Нормативно-правова база, завданням якої є регулювання процедур, пов'язаних з податковими ризиками, досі формувалася хаотично і не виражає єдиної мети. Більшість таких нормативних актів були призначені для того, щоб здійснити категоризацію платників податків за різними ступенями ризику з метою призначення податкових перевірок та їх періодичності (табл. 2). Проте на сьогодні не побудовано чітку та узгоджену систему управління ризиками, що охоплює усі стадії та напрями адміністрування податків – починаючи з реєстрації платника податку і закінчуючи сплатою податку у добровільному чи примусовому порядку.

Таблиця 2

Нормативно-правові активи, що відображають передумови та засади з управління податковими ризиками у діяльності вітчизняних податкових органів

Нормативно-правовий акт	Рівень імплементації	Основний намір/напрям щодо роботи з податковими ризиками

293 Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations. *Fiscalis Risk Management Platform Group*. p. 110. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/-sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf (date of access: 10.05.2020)

Наказ ДПА України «Про затвердження Методичних рекомендацій з моніторингу податкових ризиків» від 23.10.2001 № 428	Тестувався / не впроваджено	Розподіл платників податків за категоріями уваги на основі критеріїв ризиковості
Наказ Державної податкової адміністрації України від 25.11.2002 № 567, затверджено Методичні рекомендації з організації кабінетного аудиту	Не впроваджено	Методичні рекомендації з виявлення податкових ризиків та проведення кабінетного аудиту
Наказ ДПА України від 07.04.2003 № 160 «Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року»	Виконувався. Сприяв трансформації податкової служби до сучасного зразка	Реалізація стратегії із забезпечення умов для підвищення рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків
Наказ ДПА України від 30.06.2006 № 373 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розподілу платників податків за категоріями уваги»	Частково впроваджено/ на сьогодні не діють. Не мали суттєвого впливу на зміну моделі управління податковими ризиками з платниками податків	Розподіл платників податків за категоріями уваги з метою неупередженого ставлення до платників податків та забезпечення максимального рівня сервісу під час їх обслуговування; максимальної автоматизації процесів адміністрування податків; орієнтації податкового аудиту на платників податків з високим ступенем ризику; застосування адекватних заходів впливу до суб'єктів господарювання, які ухиляються від сплати податків; забезпечення своєчасного реагування на негативні тенденції у податковій поведінці платників податків; забезпечення однакового рівня фіскальних дій і підходу до платників податків з однаковим характером податкової поведінки.
Наказ ДПА від 31.07.2007 № 466 України «Про затвердження Методичних рекомен-	Впроваджено/ не діє на сьогодні	Започаткування формування планів-графіків перевірок суб'єктів господарювання на основі критеріїв ризиковості

дацій щодо складання плану-графіка проведення планових виїзних перевірок суб'єктів господарювання»		
Наказ ДФС від 02.06.2015 № 524 України «Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків» (з наступними діями та доповненнями)	Впроваджено/ діє	Удосконалення критеріїв ризиковості для відбору різних категорій платників податків до плану-графіка
Наказ ДФС України від 28.06.2015 № 543 «Про забезпечення комплексного контролю податкових ризиків з ПДВ»	Впроваджено/ діє	Організація взаємодії підрозділів ДФС під час комплексного відпрацювання податкових ризиків з податку на додану вартість
Постанова КМУ від 21.02.2018 № 117 «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних»	Впроваджено/ діє	Проактивна форма управління податковими ризиками з ПДВ.
Наказ ДФС України від 03.07.2018 №433 «Про організацію діяльності ДФС України з управління ризиками»	Впроваджено/ діє	Затвердження концепції з організації діяльності ДФС України з управління ризиками
Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001»	На етапі впровадження	Підвищення інституційної спроможності системи внутрішнього контролю організацій, які є розпорядниками бюджетних коштів

Джерело: складено автором.

Чітко ризикоорієнтований підхід щодо виявлення потенційних порушників податкового законодавства простежується у нормативних документах з відбору суб'єктів до планів перевірок. З 2007 року і до сьогодні суть цього підходу полягає у виявленні ознак ризиковості платників податків та встановленні рейтингу найбільш ризикових за сукупністю ознак ризиковості платників податків.

Наприклад, наказ Міністерства фінансів України від 207.09.2020 № 548 «Про внесення змін до Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків» (далі – наказ № 548) встановлює оновлений порядок формування плану-графіку проведення податкових перевірок. Відповідно до наказу № 548 ранжування платників податків відбувається за розділами (перевірки юридичних осіб; фізичних осіб; фінансових установ, постійних представництв та представництв нерезидентів; виконання обов'язків податкового агента юридичними особами). Розділ І плану-графіка має підрозділи А, Б (у попередній редакції був підрозділ С); розділ ІІ має п'ять груп; розділ ІІІ поділяє фізичних осіб-платників податків на три групи за рівнем доходів; розділ IV поділяє юридичних осіб-податкових агентів на три групи залежно від кількості найманих працівників на великі, малі та середні відповідно до ГКУ. До плану-графіка включаються платники податків, які за результатами господарської діяльності мають найбільші ризики несплати до бюджету податків та зборів, платежів. Ризики, які визначаються окремо для фізичних та юридичних осіб, розподіляються на ступені: високий, середній, незначний.

Для юридичних осіб наказ № 548 визначає 35-критеріїв високого ступеня ризику (у попередній редакції 28), 30-критеріїв середнього ступеня ризику (більше на 10) та 9-критеріїв незначного ступеня ризику. Так, до підрозділу А розділу І насамперед включаються платники податків, які мають не менше трьох критеріїв високого ступеня ризику та обсяги доходів або обсяги постачання для головних управлінь (далі – ГУ) ДФС у Дніпропетровській, Київській областях, місті Києві, що дорівнюють або більше 100 млн грн, для ГУ ДФС у Запорізькій, Львівській, Миколаївській, Харківській областях – дорівнюють або більше 50 млн грн, для Офісу великих платників податків – дорівнюють або більше 10 000 млн грн, для інших ГУ ДФС – дорівнюють або більше 20 млн грн (у розрахунку на

рік)[294]. Тобто враховуються регіональні особливості, які відображаються у фінансових показниках діяльності платників податків. Окремо визначаються критерії для банків – 11-критеріїв високого ступеня ризику, 11-критеріїв середнього ступеня ризику та 3-критерії незначного ступеня ризику. Для небанківських установ 11-критеріїв високого, 15-критеріїв середнього та 6-критеріїв незначного ступенів ризику. Для постійних представництв та представництв нерезидентів – 5-критеріїв високого, 5-критеріїв середнього та 1 критерій незначного ступенів ризику. Для фізичних осіб визначено 16-критеріїв високого ступеня ризику, 8-критеріїв середнього ступеня ризику та 3-критерії незначного ступеня ризику. З урахуванням ризиків, які застосовуються для відбору для перевірки податкових агентів (9, 7, 6) всього, наказ № 548 визначає 272 критерії ризику, з яких 87 високого ступеня.

Наразі ця модель організації податкових перевірок має цілий ряд недоліків та обмежень, які потребують врегулювання. Так, відбір платників податків до перевірок здійснюється на підставі критеріїв ризиковості, а не самих податкових ризиків. Через це не враховується галузева специфіка діяльності платників податків, не конкретизуються податкові ризики, відсутній їх системний аналіз і контроль на рівні платників податків, регіону, сфери діяльності та макроекономічному рівні. Таким чином, варто зазначити, що порядок формування плану-графіку перевірок сформований таким чином, що до нього потрапляє велика кількість платників податків із визначених категорій. При цьому якісний та кількісний аналіз податкових ризиків не здійснюється на належному рівні, що погіршує ефективність застосовуваного ризикоорієнтованого підходу та не дає повного розуміння щодо характеру можливих правопорушень платників податків для кращого проведення перевірок платників податків[295].

---

[294] Про внесення змін до Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків: наказ МФУ 07.09.2020 № 548. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1064-20#Text (дата звернення: 30.10.2020)

[295] Д.М. Стародуб Щодо модернізації вітчизняної системи управління податковими ризиками у контексті світового досвіду. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. №. 15. С. 134–142. DOI: https://doi.org/10.33244/2521-1196/15.2019/134-142

З початку формування вітчизняної системи управління податковими ризиками базувалося на основі досвіду країн Європи, зокрема Нідерландів[296]. Проте таке запозичення не дало значних результатів та не дозволило на початковому етапі сформувати єдину цілісну циклічну систему управління податковими ризиками. На рівні податкового відомства з 2001 року по 2019 року було прийнято щонайменше 10 документів, якими передбачалося запровадження елементів управління ризиками. Та не всі вони були повною мірою реалізовані.

Управління податковими ризиками мало свій розвиток і у рамках міжнародного співробітництва. Так, у ЄС було розроблено Керівництво для податкових адміністрацій з ризик-менеджменту щодо дотримання законодавства (Compliance risk management guide for tax administrations). Цей документ і його оновлені редакції включають передовий досвід в організації системи управління податковими ризиками.

Відповідно для визначення кроків з удосконалення діяльності з управління податковими ризиками необхідно окреслити саму модель роботи з податковими ризиками, яку планується мати в рамках функціонування ДПС. Для цього необхідно виходити з положень рамкових документів, що визначають стратегічні цілі та напрями реформування ДПС, враховують вітчизняну правову базу та міжнародні стандарти податкового адміністрування щодо роботи з податковими ризиками[297].

ДПС визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та

---

[296] О.М. Десятнюк. Управління податковими ризиками – нова парадигма розбудови податкової системи України. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. 2007. № 606. С. 357.

[297] Д.М. Стародуб. Теоретичні та практичні передумови централізації функції управління ризиками у діяльності податкового відомства України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. №4. С. 293-296. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0390/2019.4.80

законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС[298].

У Положенні про державну податкову службу визначається, що ДПС «п. 55 проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм і обсягів податкового контролю»[299]. Відповідно до того ж положення п. 15 ДПС є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах казначейства і банках, і, відповідно до п. 7, здійснює повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку її територіальні органи. ДПС та її територіальні органи є контролюючими органами (органами доходів і зборів).

Також слід зазначити, що територіальні органи Державної податкової служби було утворено як юридичні особи публічного права[300], що ієрархічну будову податкового відомства наділяє певною правосуб'єктністю, адже, дотримуючись логіки їх утворення, припиняти та реорганізовувати їх зможе також лише КМУ, а призначення на посади керівників територіальних підрозділів ДПС буде здійснюватися за погодженням з міністром фінансів, що обмежує повну юрисдикцію центрального органу над територіальними підрозділами. Головою ДПС С. Верлановим у публічному інтерв'ю було визначено одне з основних завдань формування нової організаційної структури за функціональним принципом, трансформація окремих юридичних осіб у структурні підрозділи ДПС із чіткою управлінською вертикаллю[301]. На нашу думку, тут доречно навести

---

[298] Положення про ДПС. Постанова КМУ від 6 березня 2019 р. № 227. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF (дата звернення: 30.09.2020)

[299] Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова КМУ від 6 березня 2019 р. № 227. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019- %D0 %BF#n15 дата звернення 21.09.2020).

[300] Про утворення територіальних органів Державної податкової служби: Постанова КМУ від 19 червня 2019 р. № 537. URL:https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/537-2019- %D0 %BF (дата звернення 20.05.2020).

[301] Сергій Верланов: «Головна ціль реформування ДФС – забезпечення прав і прозорості для платників податків». Url:http://www.visnuk.com.ua/ru/publication/-100012652-sergiy-verlanov-golovna-tsil-reformuvannya-dfs-zabezpechennya-prav-i-prozorosti-dlya-platnikiv-podatkiv (дата звернення:10.09.2019).

план заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику[302], одним з першочергових кроків якого є розроблення законодавчих рішень про внесення змін, спрямованих на забезпечення реалізації концепції «однієї юридичної особи» та виконання комплексу заходів щодо її реалізації. Зауважимо, що більше ніж через рік, а саме 30 вересня 2020 року КМУ для реалізації концепції єдиної юридичної особи для ДПС та Держмитслужби прийняв рішення ліквідувати територіальні органи ДПС як окремі юридичні особи публічного права та утворити відокремлені підрозділи ДПС (без статусу юридичних осіб)[303].

Отже, сьогодні Положення про ДПС закладає основи для організації як централізованої, так і децентралізованої системи управління ризиками у діяльності податкової служби[304]. При цьому згаданий раніше план включає в себе такі заходи, як:

1. Забезпечення підвищення аналітичної спроможності ДПС шляхом налагодження ефективного та своєчасного обміну інформацією, розширення використання інформаційних рішень, методів аналізу та обробки масивів даних, системи аналізу та управління ризиками у процесі виконання своїх функцій. Для цього планується розроблення та впровадження цілісної системи управління ризиками під час виконання функцій ДПС (у тому числі профілів та індикаторів ризику, процедур обміну інформацією структурними підрозділами ДПС), здатної забезпечити виявлення, проведення аналізу і оцінки ризиків, роботу з ними та застосування відповідних заходів.

---

[302] Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: розпорядження КМУ від 5 липня 2019 р. № 542-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542-2019- %D1 %80 (дата звернення: 20.05.2020).

[303] Деякі питання територіальних органів Державної податкової служби: Постанова КМУ від 30 вересня 2020 р. № 893. URL: https://www.kmu.gov.ua/-npas/deyaki-pitannya-teritorialnih-organiv-a893 (дата звернення: 10.10.2020).

[304] Стародуб Д.М. Теоретичні та практичні передумови централізації функції управління ризиками у діяльності податкового відомства України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. №4. С. 293-296. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0390/2019.4.80

2. Централізація функції управління ризиками передбачає підготовку порядку взаємодії структурних підрозділів ДПС та її територіальних органів у сфері моніторингу ризикових операцій.

3. Перегляд критеріїв ризику та внесення змін до порядку відбору платників до плану-графіка податкових перевірок, що забезпечить врахування галузевої специфіки, регіональної специфіки, результатів попередніх аудитів, судової практики та даних, які можуть бути отримані від державних органів («відкритих джерел»). Для цього планується підготовка проєкту наказу Мінфіну щодо внесення змін до Порядку відбору платників податків до плану-графіка перевірок на підставі визначених критеріїв ризиковості з урахуванням галузевої специфіки, регіональної специфіки, результатів попередніх аудитів, судової практики та даних, які можуть бути отримані від державних органів («відкритих джерел»). Також планується забезпечення перегляду критеріїв ризиковості та удосконалення процедури податкових перевірок шляхом розмежування між обов'язковими перевірками (під час ліквідації та на вимогу інших установ) та цільовими.

4. Забезпечення використання системи аналізу ризиків для проведення доперевірочного аналізу та всіх видів перевірок за допомогою введення в промислову експлуатацію системи «Електронний доперевірочний аналіз».

Ряд визначених у Положенні про ДПС функціональних повноважень, прав та обов'язків ДПС можна розглядати як необхідні складові забезпечення процесу управління податковими ризиками, а саме:

– організація інформаційно-аналітичного забезпечення ДПС та автоматизація її діяльності (пп. 13 п. 5 Положення);

– отримання від платників податків, державних органів та органів місцевого самоврядування, установ, організацій, Національного банку, фінансових установ, нотаріусів інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання покладених на ДПС завдань (п. 16–20 п. 4 Положення);

– проведення аналізу та здійснення управління ризиками з метою визначення форм і обсягів податкового контролю (пп. 55 п. 4 Положення).

У рамках закріплених за ДПС повноважень участь відомства у реалізації державної податкової політики є обмеженою. Водночас у

частині стратегічного здійснення управління податковими ризиками ДПС має право:

1) вносити пропозиції щодо вдосконалення законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, наказів Мінфіну, а також подавати міністрові фінансів на погодження пропозиції проєктів нормативно-правових актів, розробниками яких є інші центральні органи виконавчої влади;

2) розробляти проєкти законів України, проєкти актів Президента України, Кабінету Міністрів України, проєкти наказів Мінфіну та пропозиції щодо інших нормативно-правових актів з питань, що належать до сфери діяльності ДПС, та в установленому порядку подавати їх міністру фінансів;

3) розробляти та подавати пропозиції щодо форм податкових декларацій (розрахунків), звітності та інших документів.

Отже, ДПС наділене повноваженнями впливу на процес формування податкової політики та може, у разі необхідності, бути ініціатором законодавчих змін за широким спектром нормативно-правових актів, якщо вони містять недоліки, що зумовлюють ризики неналежного виконання платниками податків податкового законодавства та/чи негативно впливають на можливість ефективно виконувати закріплені за ДПС завдання. Водночас, на нашу думку, доцільно удосконалити і затвердити процедури ініціації та передачі від ДПС пропозицій з удосконалення вітчизняного законодавства у строки і спосіб відповідно до бюджетного процесу.

Основним документом, що досі визначив засади і принципи здійснення діяльності з управління податковими ризиками в діяльності ДФС, все залишається Концепція управління ризиками, що затверджена наказом ДФС України від 03.07.2018 № 433. Відповідно до цього документа управління ризиками стосується ризиків недотримання податкового законодавства, що раніше були охарактеризовані як одна з двох основних груп ризиків поруч з інституційними ризиками у Концепції управління податковими

ризиками ДФС[305], повноваження щодо роботи з якими відображені у пп. 83-84 п. 3 Положення про ДПС. Однак зазначений документ не містить принципів для визначення форм і обсягів податкового контролю, а застосований у Концепції підхід до організації роботи з управління ризиками не містить достатніх механізмів контролю за ефективністю діяльності з управління ризиками за напрямами. Структурним підрозділам лише надається можливість визначати актуальні ризики та здійснювати заходи щодо їх мінімізації.

Окремо варто звернути увагу на те, що у 2017 році експерти ОЕСР опублікували нові рекомендації «Tax Administration 2017», які враховують суттєві зміни в економіці, та, зокрема, нові тенденції в податковому адмініструванні[306]. У цій праці фахівці ОЕСР визначили ключові напрями управління податковими ризиками. Водночас вітчизняний підхід не виділяє цих напрямів. Так, у Концепції управління ризиками ДФС напрями роботи з ризиками (включно з ризиками недотримання податкових норм та інституційними ризиками) здебільшого орієнтовані на організаційну структуру відомства.

Отже, розвиток системи управління ризиками у діяльності податкових органів є необхідним кроком, який дозволить ефективно використовувати ресурси податкового відомства для забезпечення основного завдання податкових органів – забезпечення видатків державного бюджету за рахунок податкових надходжень, у чому полягає основний зміст податкової безпеки держави. При цьому важливими є як високий рівень добровільної сплати податків, так і забезпечення прав та інтересів платників податків через забезпечення рівномірності податкового навантаження, і застосування санкцій за недотримання податкового законодавства. Ця позиція слідує із визначення податкового ризику держави, який у науковій літературі зазвичай розглядається як можливість недоотримання податкових надходжень у державний та місцевий бюджети і позабюджетні фонди коштів у зв'язку з мінімізацією податкових зобов'язань через прогалини у правовому регулюванні. Водночас якісні зміни та

[305] Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України з управління ризиками: наказ ДФС України № 433 від 03.07.2018 (дата звернення: 30.09.2020).

[306] Tax Administration 2017. OECD. DOI:https://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en

спрощення, що відбуваються у податковому законодавстві, в адміністративних процедурах та й загалом у цифровізації багатьох сервісів[307] спрямовані на полегшення добровільної сплати податків і відповідно налагодження відносин між державою та платниками податків.

Система управління податковими ризиками передусім повинна забезпечувати якісний аналіз об'єктивних та суб'єктивних чинників податкових ризиків, ідентифікувати ризики, встановлювати взаємозв'язок між джерелами та видами податкових ризиків, оцінювати податкові ризики, а також мати належні засоби зменшення впливу податкових ризиків[308] на податкову безпеку держави.

Враховуючи теоретичні підходи, провідні зарубіжні практики та напрями реформування податкової служби[309], вважаємо, що модель управління податковими ризиками, які пов'язані з недотриманням платниками податків податкового законодавства та інституційними ризиками, у діяльності ДПС повинна бути централізованою. Централізація функції управління податковими ризиками має бути на рівні уповноваженого підрозділу у структурі центрального апарату ДПС. Це може бути управління чи відділ у складі одного з департаментів, до функціональних обов'язків якого буде додано централізовану функцію з організації управління ризиками у діяльності державної податкової служби. При цьому, на нашу думку, для повноти охоплення та логічного взаємозв'язку між інституційним ризиком і ризиком недотримання податкового законодавства, які можуть мати подібні прояви та індикатори, але різні способи впливу на них, підрозділ з управління податковими ризиками повинен

---

[307] Bilous V., Ternushchak M., Starodub D. Improvement of the procedure for providing administrative services to taxpayers in the context of public administration reform. *Baltic Journal of Economic Studies.* Vol. 4 (2018) No. 4. P. 45-49. DOI: https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-4-45-49

[308] Стародуб Д. М. Щодо модернізації вітчизняної системи управління податковими ризиками у контексті світового досвіду. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. №. 15. С. 134-142. DOI: https://doi.org/10.33244/2521-1196/15.2019/134-142

[309] Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: Розпорядження КМУ від 5 липня 2019 р. № 542-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542-2019-%D1%80 (дата звернення: 30.10.2020).

здійснювати основну роботу з: розроблення регламентів з управління ризиками; супроводження реєстрів ризиків та їх індикаторів; координації роботи з їх аналізу; формування профілів (карток) ризиків; формування пропозицій з удосконалення автоматизованих алгоритмів виявлення податкових ризиків. Далі, на основі оцінки та ранжування ризиків, стандартів і рекомендацій щодо роботи з ризиками, уповноважені контролюючі підрозділи опрацьовують наявну інформацію про ризики, приймають рішення щодо управління ними, надсилають інформацію про відповідність ризиків реальній ситуації та про заходи, які вживаються щодо них. На основі зворотного зв'язку від структурних підрозділів відбуватиметься коригування профілів ризиків, алгоритмів автоматизованого визначення податкових ризиків, а також поширюватиметься позитивна практика протидії ризикам, передаються пропозиції з удосконалення процесів управління ризиками.

3.1.7. Вплив податкової політики на фінансову безпеку держави в контексті зарубіжного досвіду

Історично у процесі створення національної податкової системи практично не враховувалися питання забезпечення фінансової безпеки в податковій сфері, що пізніше стало причиною масового ухилення від сплати податків шляхом використання численних «сірих» схем, які сьогодні становлять основну загрозу фінансової безпеки держави у податковій сфері. Перехід України до ринкової економіки, а також зміни в політичній сфері викликали необхідність забезпечення фінансової безпеки для захисту національних інтересів і стабілізації соціально-політичних умов розвитку суспільства.

Виходячи з результатів світового досвіду, підтримання фінансової безпеки веде до стабільності та незалежності держави, успішного розвитку суспільства. Саме тому забезпечення фінансової безпеки є одним із найважливіших національних пріоритетів.

Таким чином, податкова політика в умовах зростання публічних витрат та появи нових загроз і викликів для суспільства, зокрема спричинених пандемією COVID-19, стає найважливішим фактором забезпечення фінансової безпеки держави.

Заходи національних урядів, що застосовуються у зв'язку з цим, мають переважно макроекономічний характер і зосереджені на зусиллях центральних банків щодо підтримання ліквідності фінансових систем держав. Так, колектив авторів НДІ фіскальної політики[310] зауважує, що сьогодні у більшості країн вживаються фінансові заходи, які охоплюють широкий спектр фіскальних стимулів (від зниження рівнів податкових ставок і відстрочення податкових платежів до повного чи часткового звільнення від сплати податків), а також субсидії на заробітну плату, допомогу з безробіття, відстрочення комунальних і рентних платежів, пільги щодо іпотечних платежів, одноразові виплати домогосподарствам, позики та кредитні гарантії для бізнесу, а також державні інвестиції у проблемні компанії.

Саме тому існує об'єктивна необхідність у подальшому науковому аналізі актуальних правових перетворень та осмисленні тих організаційно-правових механізмів, що використовуються державою для реалізації своїх інтересів під час здійснення податкової політики – важливого інструменту наповнення дохідної частини державного бюджету і, як наслідок, запоруки національної фінансової безпеки.

Відповідно до ст. 10 Господарського кодексу України[311] державна податкова політика є одним із основних напрямів економічної політики держави, що є більш широким поняттям і включає в себе, крім податкової, структурно-галузеву, інвестиційну, амортизаційну, цінову, антимонопольно-конкурентну, бюджетну, грошово-кредитну, валютну, зовнішньоекономічну політику та політику інституційних перетворень. У свою чергу, успішна реалізація економічної політики безпосередньо залежить від послідовного проведення всіх запланованих заходів у галузі податкової, бюджетної, грошово-кредитної політики тощо.

Необхідно зазначити, що формування та реалізація податкової політики можуть здійснюватися державою безпосередньо через її

---

[310] Удосконалення податкової системи України в контексті викликів та загроз, спричинених поширенням COVID-19: аналітична записка / автор. колектив, за заг. ред. О. Драган, С. Брехова, О. Нагорічної. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. 96 с.

[311] Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 18. Ст. 144.

структури – представницькі (законодавчі), виконавчі і судові (правозастосовні) органи державної влади (у т. ч., але не виключно через органи Державної податкової служби України; органи місцевого самоврядування – ч. 1 ст. 143 Конституції України[312]. Таким чином, політика держави, спрямована на досягнення поставлених перед нею цілей, відображає модель взаємодії держави і суспільства, а також різних громадських і державних інституцій.

Спираючись на норми податкового права, органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють податкову політику, використовуючи її конкретні інструменти: встановлюють відповідні види податків і зборів, визначають різні категорії платників податків, об'єкт оподаткування, податкову базу, податковий період, податкову ставку, порядок обчислення і терміни сплати податку, а в необхідних випадках встановлюють податкові пільги.

Враховуючи, що оподаткування традиційно розглядається як одна з основних функцій держави, можна сказати, що відносини, які складаються в процесі взаємодії держави, суспільства і кожної конкретної особи з приводу оподаткування, визначаються політикою у сфері оподаткування або податковою політикою, за допомогою якої держава визначає завдання, заходи та засоби їх реалізації у сфері оподаткування.

Мета та завдання податкової політики, як правило, визначаються економічною кон'юнктурою, та варіанти розвитку суспільних відносин у податковій сфері перебувають у повній залежності від курсу фінансової безпеки держави. Однак зауважимо, що з метою регламентації вказаних суспільних відносин органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють ряд скоординованих дій, спрямованих на створення нормативної основи податкового регулювання та реалізацію на практиці положень законів і підзаконних актів через елементи механізму оподаткування – планування, регулювання, контроль. Ці заходи, власне, і становлять правовий зміст податкової політики.

Нормативно-правовою основою, що сьогодні визначає мету та завдання державної податкової політики, є Розпорядження Кабінету

---

[312] Конституція України: станом на 30 вер. 2016 *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 28. Ст. 532.

Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» від 08.02.2017[313]. Відповідно до розділу ІІ зазначеної Стратегії метою розвитку податкової системи як складової системи управління державними фінансами є побудова сучасної справедливої податкової системи, що забезпечує рівність усіх платників податків перед законом та досягнення стратегічних цілей сталого економічного розвитку. Водночас Стратегія містить завдання розвитку податкової системи (середньострокового та довгострокового характеру) та комплекс заходів, реалізація яких має забезпечити виконання вказаних завдань.

Виходячи із зазначеного вище, можна стверджувати, що податкова політика будь-якої держави є складним, багатоаспектним економіко-правовим явищем і поєднує в собі різні за своєю природою відносини. Очевидно, що однією з основних її цілей є задоволення фінансових потреб держави та забезпечення їх реалізації за допомогою правового інструментарію. При цьому навряд чи викликає сумніви той факт, що фінансові потреби держави повинні поєднуватися з фінансовими можливостями суб'єктів господарської діяльності, які за допомогою податкового законодавства стають учасниками податкових правовідносин – платниками податків. З цієї позиції правове регулювання розглядається як один із основних засобів, за допомогою якого здійснюється поєднання публічних і приватних інтересів у межах податкових правовідносин.

Характеризуючи податкову політику в контексті забезпечення фінансової безпеки держави та пошуку балансу між фінансовими можливостями держави та приватних суб'єктів господарської діяльності в умовах карантинних заходів, не можемо не звернути увагу на те, що «стійкість основних вузлів світової та національної фінансової системи має вирішальне значення для забезпечення

[313] Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 № 142-р. *Офіційний вісник України.* 2017. № 23. Ст. 659.

фінансової стабільності, насамперед ефективного надання фінансових послуг реальній економіці, зокрема кредитування виробництва»[314].

Ринок фінансових послуг сьогодні – один із секторів економіки, що найбільш динамічно розвиваються. У сучасних умовах без використання фінансових послуг неможливий розвиток виробництва, добувної промисловості, транспорту, торгівлі, науки, охорони здоров'я, системи соціального забезпечення тощо. Завдяки використанню фінансових послуг відбувається як фінансування приватного підприємництва, так і реалізація державних програм.

Використовуючи фінансові послуги, громадяни отримують можливість, з одного боку, зберігати та примножувати власні накопичення, перетворюючись на інвесторів. З іншого, використовуючи механізми ринку фінансових послуг, фізичні особи мають можливість брати кредити для придбання житла, отримання освіти тощо. Підприємці завдяки залученню інвестицій отримують можливість розвивати виробництво.

У сучасному світі, крім розміщення капіталу в банку, придбання акцій чи облігацій, власник грошових коштів має багато інших правових конструкцій, що дозволяють йому здійснити трансформацію грошових коштів у капітал. Зокрема, сьогодні наявний попит учасників світової економіки на формування альтернативних інструментів збереження накопичень, що не корелюють з динамікою традиційних ринків фінансових послуг. Йдеться про нові еквіваленти грошей і розподілені технології (зокрема блокчейн і криптоактиви), що відповідають вимогам сучасної цифрової економіки та є незалежними від дій держав-емітентів, оскільки цифровізація на сучасному етапі – це не один вузький напрям діяльності, а, по суті, горизонтальна зміна традиційних моделей економіки.

Якщо брати до уваги аспект фінансової безпеки держав у такій ситуації, то для останніх існують певні ризики: криптовалюти підривають суверенне право емісії і, як наслідок, ефективність грошово-кредитної політики. Крім того, не можна оминути увагою і

[314] Удосконалення податкової системи України в контексті викликів та загроз, спричинених поширенням COVID-19: аналітична записка / автор. колектив, за заг. ред. О. Драган, С. Брехова, О. Нагорічної. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. 96 с.

питання транскордонного регулювання (виходимо з тієї позиції, що з огляду на баланс ризиків і можливостей, що несе в собі обіг криптовалют, оптимальним рішенням все ж таки регулювання, а не заборона).

У зв'язку із зазначеним вище, такі міжнародні організації, як ОЕСР і ФАТФ мають власні позиції та рекомендації щодо регулювання державами обігу віртуальних валют та їх оподаткування. ОЕСР надає аналітичну, методичну та іншу допомогу країнам-учасницям у питаннях застосування оподаткування цифрових фінансових активів. В організації є розуміння, яким чином обіг криптовалют здійснюється в різних країнах, що вони роблять у напрямі правового регулювання цієї сфери та чи потрібно розвивати моделі кращої практики. Так, ОЕСР підготувала звіт[315], який було презентовано у жовтні 2020 р. на зустрічі міністрів фінансів і керівників центральних банків країн Великої двадцятки (G20). Цей звіт містить ключові ідеї та деякі міркування з приводу допомоги державам у вдосконаленні концепцій їх податкової політики щодо віртуальних валют.

Зокрема, у межах вказаного звіту у вигляді таблиці проаналізовано приклади визначень віртуальних валют для цілей оподаткування. Наприклад, у таких країнах, як Австралія, Франція, Чилі, Чехія, Люксембург, Нігерія, Іспанія, Швеція, Швейцарія та Об'єднане Королівство (Велика Британія) віртуальні валюти ідентифікують як нематеріальні активи. В Аргентині, Бразилії, Хорватії, Данії, Ізраїлі, Словаччині та ПАР віртуальні валюти для цілей правового регулювання та оподаткування визначають як фінансові інструменти чи активи. Австрія, Канада, Китай та Індонезія відносять віртуальні валюти до товару чи віртуального товару. Бельгія, Кот-д'Івуар, Італія та Польща визнають віртуальні валюти валютою. Японія визначає віртуальну валюту як законний платіжний засіб, а у США віртуальні валюти до жодної з названих категорій не віднесено.

---

[315] OECD (2020), Taxing Virtual Currencies: An Overview Of Tax Treatments And Emerging Tax Policy Issues, OECD, Paris. URL: www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy issues.htm (дата звернення: 23.11.2020).

Також у звіті ОЕСР[316] розкрито підходи більше ніж 50 юрисдикцій до оподаткування віртуальних валют у розрізі оподаткування доходів, споживання (зокрема оподаткування ПДВ), а також майнових податків.

Разом з тим в аналізованому Звіті ОЕСР не оминула увагою і питання фінансової безпеки держав у контексті обігу криптовалют. Зокрема, Організацією акцентовано увагу на тому, що центральні банки держав, подібно урядам, мають розглядати криптоактиви як фактор, що являє собою потенційну загрозу для їх монетарної політики та монополії на емісію грошей. Центральні банки були одними з перших публічних інституцій, які запропонували визначити та врегулювати цей вид активів. Згідно з даними Університету Кембридж[317] аналіз 40 юрисдикцій показав, що центральні банки були першою категорією державних органів, які зробили заяви в тій чи іншій формі щодо криптоактивів (40 %), далі йдуть міністри фінансів (17 %), фінансові наглядові органи (17 %) та податкові органи (8 %).

У Звіті також зазначено, що переважну більшість перших заяв щодо криптовалют було здійснено в 2013 р., що відповідає року, коли ринок пережив найбільший пік з моменту запуску першої віртуальної валюти – Bitcoin у 2009 р.

Загальновідомо, що ФАТФ є незалежною міжурядовою організацією, що сприяє захисту глобальної фінансової системи від відмивання коштів, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. У вересні 2020 р. ФАТФ опублікувала звіт[318], спеціально розроблений для органів фінансової розвідки, правоохоронних органів та органів прокуратури. У ному зазначено, що віртуальні активи та супутні їм послуги мають потенціал щодо сприяння фінансовим інноваціям, водночас їх характерні особливості

---

316 Там само

317 Cambridge Centre for Alternative Finance (2019), Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study. URL: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/-alternative-finance/publications/cryptoasset-regulation/#.XyFK0p4za01 (дата звернення 22.11.2020).

318 FATF (2020), Money Laundering and Terrorist Financing Red Flag Indicators Associated with Virtual Assets, FATF, Paris, France. URL: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.html (дата звернення 22.11.2020).

створюють нові можливості для відмивання коштів, отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та інших пов'язаних з цим злочинів. З позиції ФАТФ, можливість здійснювати транскордонні транзакції миттєво дозволяють злочинцям набувати, відчужувати та зберігати цифрові активи поза регульованою фінансовою системою, а також вводити в оману контролюючі органи щодо походження чи призначення таких активів, що перешкоджає зазначеним органам у виявленні підозрілих фінансових операцій у належні строки. Окреслені фактори створюють бар'єри щодо виявлення та розслідування злочинів національними органами.

ФАТФ наголошує на тому, що більшість злочинів, пов'язаних із цифровими активами, передують основним злочинам. Злочинці використовують цифрові активи для того, щоб уникнути фінансових санкцій та мобілізувати кошти для підтримки тероризму. До таких злочинів організація відносить відмивання коштів, продаж наркотичних речовин і вогнепальної зброї, шахрайство, уникнення оподаткування, комп'ютерні злочини (результатом яких є, зокрема, крадіжки), експлуатація дітей, торгівля людьми та фінансування тероризму.

Підсумовуючи зазначене вище, позиція ФАТФ полягає в тому, що, з одного боку, в аспекті фінансової безпеки державам при формуванні свого погляду на криптовалюти доцільно керуватися принципом «краще дозволити та окреслити межі, ніж заборонити», оскільки в умовах правової урегульованості ці об'єкти перебувають під контролем компетентних органів держав. Тільки таким чином можна забезпечити виконання міжнародних вимог у сфері протидії відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

З іншого – використання криптовалют, сприяючи технічному прогресу на ринку фінансових послуг, водночас знижує регулятивні та контрольні можливості національних центральних банків. У свою чергу, це послаблює позиції держави як єдиного емітента законних грошових знаків (що дозволяє їй контролювати кількість грошей в економіці, їх обіг і монетарні канали інфляції), її роль у формуванні та реалізації грошово-кредитної політики.

Необхідно зауважити, що Україна не залишається осторонь аналізованих вище процесів, що відбуваються у світі, та пішла також шляхом легалізації обігу віртуальних активів. Так, 28 квітня 2020 р. набрав чинності Закон України «Про запобігання та протидію

легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 р.[319]. Правовий режим обігу криптовалют в Україні визначається чотирма статтями (стст. 1, 6, 14 і 18) цього закону.

Розкриємо більш детально положення цих статей щодо регулювання віртуальних активів. У п. 13 ст. 1 вказаного нормативно-правового акта надано визначення поняттю «віртуальний актив», під яким розуміється цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей. Також п. 51 ст. 1 закону[320] визначає поняття «постачальник послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів», і встановлює перелік дозволених видів діяльності, зокрема:

– обмін віртуальних активів;

– переказ віртуальних активів;

– зберігання та/або адміністрування віртуальних активів або інструментів, що дають змогу контролювати віртуальні активи;

– участь і надання фінансових послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем віртуальних активів.

З позиції фахівців[321], згідно з цим визначенням, постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, є не тільки криптовалютні біржі та обмінники, але і компанії, які проводять ICO (Initial Coin Offering).

Якщо звернутися до досвіду зарубіжних країн, то можна побачити, що «такі країни, як Мальта і Естонія, ввели спеціальні криптовалютні ліцензії на надання послуг, пов'язаних з віртуальними

---

[319] 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-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 25. ст. 171.

[320] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6.12.2019. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 25. Ст. 171.

[321] Невзоров І. Криптовалюта під контролем: що нас чекає після введення нових правил фінансового моніторингу в Україні? URL: https://biz.ligazakon.net/-analitycs/194740_kriptovalyuta-pd-kontrolem-shcho-nas-cheka-pslya-vvedennya-novikh-pravil-fnansovogo-montoringu-v-ukran (дата звернення: 22.11.2020).

активами»[322]. Така ліцензія дозволяє швидко відкрити рахунок у банку або платіжній системі та видається естонським підрозділом фінансової розвідки, незалежної від естонської поліції. Новий порядок ліцензування криптовалютних провайдерів в Естонії було запроваджено з 10 березня 2020 р. у зв'язку з внесенням змін до закону щодо протидії відмиванню грошових коштів і фінансуванню тероризму[323].

Повертаючись до аналізу українського законодавства, зазначимо, що п. 8 ст. 6 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[324] визначено систему та суб'єктів фінансового моніторингу, до яких, зокрема, належить і постачальник послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.

У статті 11 аналізованого закону йдеться про те, що суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний здійснювати кожен із заходів належної перевірки, зокрема, у випадку проведення фінансової операції з віртуальними активами на суму, що дорівнює чи перевищує 30 тисяч гривень (п. 3 ст. 11). Це означає, що необхідно ідентифікувати сторони угод з віртуальними активами, якщо сума угоди перевищує 30 тисяч гривень. Водночас постачальники послуг, пов'язані з обігом віртуальних активів, можуть вимагати здійснення верифікації навіть, якщо сума угоди є меншою за 30 тисяч гривень.

Стаття 14 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[325] містить перелік видів інформації, що повинна супроводжувати переказ коштів або віртуальних активів, зокрема це інформація про платника та отримувача переказу. Пункт 3 зазначеної

---

[322] Там само.

[323] Лицензия на обмен криптовалют в Эстонии. URL: https://lawstrust.com/-licenziya-na-obmen-kriptovalyut-v-estonii (Дата звернення: 22.11.2020).

[324] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6.12.2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 25. Ст. 171.

[325] Там само.

статті встановлює мінімальні вимоги, серед інших, для переказів віртуальних активів на суму, що є меншою ніж 30 тисяч гривень (номер рахунка/електронного гаманця або унікальний номер електронного платіжного засобу (ініціатора переказу)/наперед оплаченої картки багатоцільового використання платника та отримувача, а в разі відсутності рахунка/електронного гаманця – унікальний обліковий номер фінансової операції). У разі ініціювання переказу в межах України з використанням віртуальних активів на суму, що є меншою ніж 30 тисяч гривень п. 4 ст. 11 цього закону визначено також перелік вимог до платників і отримувачів.

Статтею 18 (ч. 1 п. 5) Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[326] регламентовано те, що діяльність постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, підлягає державному регулюванню і нагляду. Ці функції покладено законом на Міністерство цифрової трансформації України.

Разом з тим правовий режим криптовалют визначено і статтею 46 Закону України «Про запобігання корупції»[327]. Так, пунктом 6 частини 1 названої статті вказано, що нематеріальні активи, зокрема і криптовалюти, підлягають в Україні декларуванню.

Отже, нові правила фінансового моніторингу України спрямовані на впровадження сучасних міжнародних стандартів у сфері боротьби та протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму. Очевидно, що проаналізовані зміни є тільки першим кроком до правової регламентації криптовалютної галузі, а наступний крок – зміни в податковому законодавстві. На сьогодні Податковим кодексом України[328] окремо не врегульовано питання оподаткування діяльності, пов'язаної з обігом віртуальних активів. Тому за

[326] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 25. Ст. 171.

[327] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 49. Ст. 2056.

[328] Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010. № 2755-VI. *Офіційний вісник України.* 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.

загальним правилом операції з криптовалютами оподатковуються таким чином: якщо дохід отримує юридична особа-підприємство чи фізична особа-підприємець (продавець криптовалюти) на загальній системі – 18 %, додатково з фізичних осіб також стягується 1,5 % військовий збір. За таких умов юристи-практики радять потенційним платникам податків, діяльність яких пов'язана з криптовалютами, брати індивідуальну податкову консультацію в органах Державної податкової служби України, оскільки багато конкретних питань залишаються нез'ясованими, зокрема:

– не зрозуміло, з яких джерел допустимо брати інформацію про вартість криптовалюти для оподаткування операцій з нею;

– відсутній порядок виплат за участі податкових агентів;

– відкритим залишається питання щодо визначення «місця постачання» криптовалюти, що є обов'язковим при визначенні обов'язку щодо сплати ПДВ.

Отже, в умовах сучасної ринкової економіки роль податків суттєво зростає у зв'язку з тим, що, по суті, вони є одним із основних інструментів, за допомогою якого держава формує централізовані фонди коштів, необхідних для забезпечення фінансової та національної безпеки в цілому. Це обумовлює вплив податкової політики на фінансову безпеку держави як основного джерела фінансових ресурсів. Крім того, податковій політиці притаманний широкий спектр потенційних можливостей непрямого регулювання соціально-економічного розвитку та подолання загроз фінансовій безпеці держави.

Кризовий стан економіки, прорахунки у податковій політиці можуть перетворити податки на загрозу економіці, водночас як успішне усунення недоліків податкової політики може стати стимулом для економічного зростання та ефективним інструментом забезпечення фінансової безпеки держави.

Податкова політика впливає на забезпечення фінансової безпеки держави, по-перше, як ресурсний фактор, по-друге, як фактор непрямого регулювання економічних і соціальних процесів, по-третє, як фактор зворотного зв'язку та залежності держави від платників.

3.2. Інші елементи фінансової безпеки держави

У сфері економічного реформування держави є проблема становлення української національної системи грошово-кредитних відносин. Одним із основних завдань процесу регулювання відносин між суб'єктами фінансової системи є створення безпечних умов їх функціонування.

Відповідно до наказу Міністерство економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29.10.2013 № 1277[329] виділяють такі складові фінансової безпеки:

– банківська безпека – це рівень фінансової стійкості банківських установ країни, що дає змогу забезпечити ефективність функціонування банківської системи країни та захист від зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників незалежно від умов її функціонування;

– безпека небанківського фінансового сектору – це рівень розвитку фондового та страхового ринків, що дає змогу повною мірою задовольняти потреби суспільства в зазначених фінансових інструментах та послугах;

– боргова безпека – відповідний рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі;

– бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції;

– валютна безпека – це стан курсоутворення, який характеризується високою довірою суспільства до національної грошової одиниці, її стійкістю, створює оптимальні умови для поступального розвитку

[329] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 29.10.2013 р. № 1277.URL: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm

вітчизняної економіки, залучення в країну іноземних інвестицій, інтеграції України до світової економічної системи, а також максимально захищає від потрясінь на міжнародних валютних ринках;

– грошово-кредитна безпека – це стан грошово-кредитної системи, що забезпечує всіх суб'єктів національної економіки якісними та доступними кредитними ресурсами в обсягах та на умовах, сприятливих для досягнення економічного зростання національної економіки.

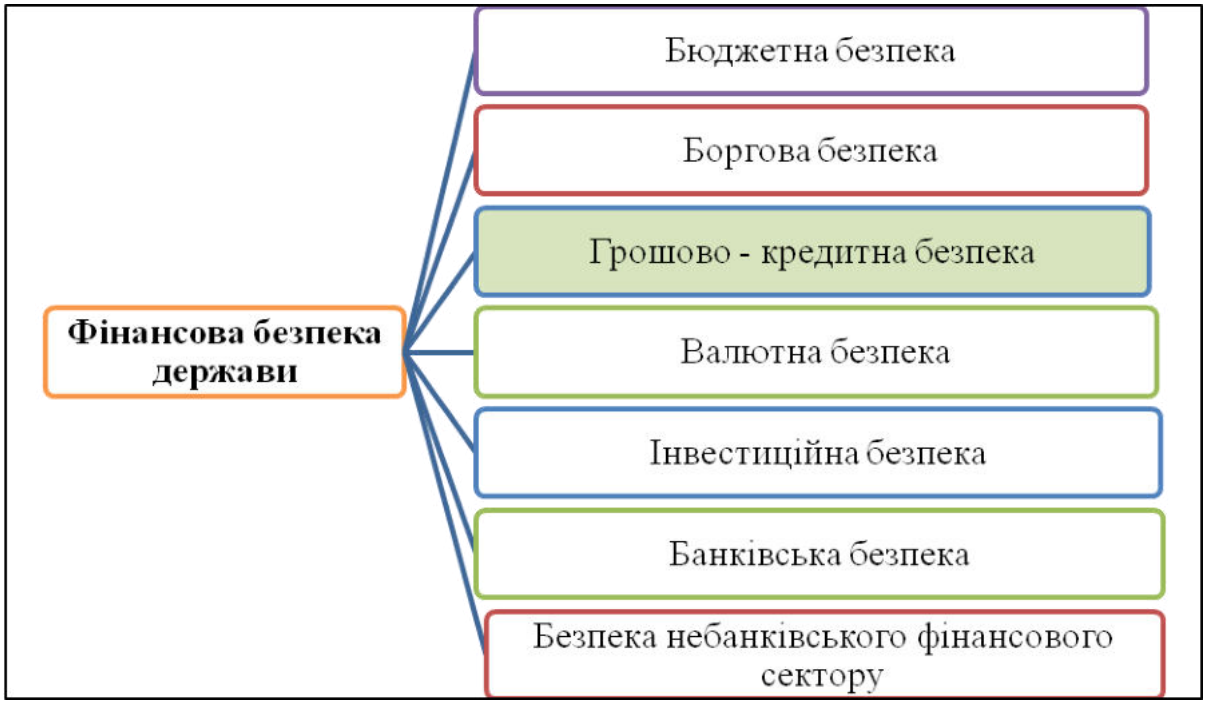


Рис. 2. Складові фінансової безпеки держави

Фінансова безпека держави полягає у:

– забезпеченні сталості економічного розвитку держави, платіжно-розрахункової системи та основних фінансово-економічних параметрів;

– мінімізуванні впливу фінансових криз і умисних дій світових держав, тіньових структур на національно-економічну та соціально-політичну систему;

– запобіганні витоку капіталу за кордон, конфліктам між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів національної бюджетної системи;

– залучанні і використанні коштів іноземних запозичень ефективно для економіки країни;

– запобіганні адміністративним правопорушенням та злочинам у сфері фінансових правовідносин[330].

3.2.1. Бюджетна безпека держави

Поняття «бюджетна безпека держави» є комплексним, що дозволяє використовувати його методологічний апарат для розкриття важливих концептуальних основ цієї категорії як самостійного об'єкта дослідження.

Основоположним фактором, що впливає на бюджетну безпеку держави, є чинна нормативно-правова база, а також професіоналізм та ретельність розробки, процедура розгляду та затвердження бюджету.

Дослідивши та проаналізувавши нормативно-правову базу, зазначимо, що поняття «бюджетної безпеки» віднайшло своє законодавче закріплення тільки у наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», де вказується, що бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції.[331] Проте провідним нормативно-правовим актом, який на сьогодні визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, є Бюджетний кодекс України[332].

Відтак залишається невизначеність у бюджетному законодавстві щодо визначення основних термінів. Так, у статті 2 Бюджетного

---

330 Лазарева А.П. Фінансова безпека країни: загрози та основні напрями зміцнення / *Вісник Приазовського державного технічного університету.* Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 27. С. 88–94.

331 Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: від 29 жовт. 2013 № 1277. URL: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/link1/ ME131588.html. (дата звернення 20.11.2020).

332 Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 лип. 2010 № 2456-VI. Ст. 1778. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text (дата звернення 20.11.2020).

кодексу України надається вичерпний перелік основних термінів, які вживаються у вищезгаданому правовому акті, але відсутність у цій статті такого поняття, як «бюджетна безпека держави» говорить нам про наявну прогалину у законодавстві. Оскільки базовим правовим джерелом для усієї бюджетної системи нашої держави є Бюджетний кодекс України, тому вважаємо за необхідне у першочерговому порядку внести зміни до статті 2 Бюджетного кодексу України, доповнивши її таким визначенням, як: «бюджетна безпека держави», закріпивши його у наступній редакції. Бюджетна безпека держави – це стан забезпечення платоспроможності та доцільності використання бюджетних коштів при виконанні завдань та функцій державного забезпечення економічного розвитку, реалізації соціальної політики, а також утримання органів державного управління, забезпечення національної безпеки й оборони».

За дослідженнями О. Колісника, бюджетна безпека – це важливий фактор соціально-економічного розвитку держави, який є своєрідним індикатором і критерієм ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу.[333] С. Кузнецова зазначає, що посилення уваги до проблем бюджетної безпеки в Україні обумовлено рядом глобальних викликів, серед яких слід відзначити такі: соціальні мережі, бренди, віртуалізація, майбутнє роздрібних продажів, корпоративна соціальна відповідальність та ін.[334]

Можемо стверджувати, що бюджетна безпека держави значною мірою визначається способом побудови діючої у державі бюджетної системи, що являє собою сукупність різних видів бюджетів, які перебувають між собою у певному взаємозв'язку та взаємозалежності. Виходячи з положень Основного закону, бюджетна система нашої держави будується на засадах справедливого і

---

[333] Колісник О.Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави: автореф. дис. к-та екон. наук: 08.00.08 Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль. 2009. – 22 [С. 18] с.

[334] Svitlana Kuznetsova. Synergistic Development of Accounting, Finance and Government in the Chaotic Environment: Integrated Reporting, Money Theory and Financial Crises Diagnostic..*Journal of Finance and Accounting. Special Issue: Synergy of Accounting, Finance and Management in Chaotic Environment*. Vol. 2. 2014. № 1. pp. 1–7.

неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами[335]. Отже, необхідно розумно поєднувати досягнення бюджетної безпеки держави в цілому і бюджетної безпеки окремих адміністративно-територіальних одиниць держави. Хочемо зазначити, що основні характеристики поняття «бюджетна безпека держави» можна сформулювати, беручи до уваги ключові особливості її функціонування у нашій державі. Так, першим з них є бюджет, який є провідним із інститутів суверенітету держави.

Затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання є одним із найважливіших повноважень Верховної Ради України, саме так зазначає стаття 85 Конституції України[336].

Т. Куценко та П. Мартінович у своїй науковій праці зазначають, що бюджетна безпека є ключовим елементом системи фінансової безпеки держави, пріоритетна роль якої у системі фінансової безпеки держави пояснюється тим, що бюджет є найбільшим централізованим фондом фінансових ресурсів у державі[337]. Крім вищевказаного, бюджет є основною економічною ресурсною базою для функціонування держави та для її розвитку. За своєю суттю бюджет забезпечує акумулювання коштів, необхідних для фінансового забезпечення потреб держави, а також всебічної реалізації державної внутрішньої і зовнішньої економічної політики. При цьому одним із фіскальних пріоритетів держави є збалансування державних потреб із фінансовими надходженнями держави. Тобто доцільне забезпечення бюджетної безпеки держави є основною складовою загальної стратегії фінансового та економічного розвитку держави.

---

[335] Бригінець О.О. Організаційна діяльність у сфері забезпечення бюджетної безпеки України. *Актуальні питання організації та розвитку наукової, науково-технічної й науково-педагогічної діяльності в Україні*: збірник тез Всеукр. наук.-практ. інтернет- конф., Київ. 30 серп. 2016 р. С. 12–14

[336] Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96- ВР. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 21.11.2020).

[337] Куценко Т. Ф. Гарантування бюджетної безпеки як стратегічний пріоритет сучасних економічних реформ в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 7. С. 79–83.

За своєю правовою формою бюджет є основним фінансовим законом, в якому відображається вся діяльність держави та її структурних елементів. ВРУ на кожний поточний рік приймає Закон України «Про державний бюджет».[338] Бюджет є найбільшим централізованим фондом грошових коштів у державі. За допомогою бюджетних ресурсів забезпечується стабільний поступальний економічний та соціальний розвиток держави. Таким чином, бюджетна безпека як елемент суверенітету та важлива умова забезпечення стабільного і ефективного соціально-економічного розвитку держави є невід'ємною складовою її фінансової та економічної безпеки.

Але, незважаючи на його значення для функціонування держави та забезпечення фінансової її безпеки, визначення поняття «бюджет» у ст. 2 Бюджетного кодексу України дається однобоко, а саме, як план доходів і видатків. Враховуючі проведені дослідження та висвітлення їх результатів у різних наукових працях, в яких були виокремлені та обґрунтовані і основні ознаки публічних централізованих фондів грошових коштів, дає підстави визначити поняття «бюджет» (будь-яку ланку бюджетної системи) як публічний централізований фонд грошових коштів. До таких ознак відносять: 1) закріплення правового статусу публічного фонду та визначення порядку формування, розподілу, управління, використання та контролю у нормативно-правових актах імперативного характеру; 2) створення публічного фонду публічними органами влади; 3) орган управління публічного фонду – публічний орган влади; 4) наявність окремого спеціального рахунку (сукупність рахунків) в фінансово-кредитній установі; 5) створення фонду з метою забезпечення публічних потреб населення; 6) встановлення чіткого порядку використання фінансових ресурсів фонду на суворо визначені цілі; 7) забезпечення проведення публічного фінансового контролю на всіх стадіях його функціонування; 8) забезпечення відкритості та прозорості на всіх етапах його функціонування[339]. На нашу думку, враховуючи, що бюджет – це

[338] Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25 груд. 2015 № 928-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text

[339] Шолкова Т.Б. Публічні грошові фонди органів місцевого самоврядування, як матеріальна основа їх діяльності // *Правове регулювання місцевих фінансів в Україні*: монографія / Національний університет ДПС України. Ірпінь: Алтера, 2011. С. 121–166 (С. 126).

публічний централізований фонд грошових коштів, в якому акумулюються фінансові ресурси, розподіляються і спрямовуються на забезпечення стабільного й ефективного соціально-економічного розвитку держави, то пропонуємо викласти трактування поняття «бюджет» у ст. 2 Бюджетного кодексу України таким чином: «бюджет – це публічний фонд грошових коштів, що створюється відповідним органом публічної влади з метою задоволення публічних потреб населення шляхом видання нормативно-правового акта імперативного характеру. Формування, розподіл, використання управління та контроль щодо такого фонду здійснюється із суворим дотриманням принципів, бюджетної системи за допомогою методу владних приписів, інформація щодо якого є відкритою.[340] Крім того, п. 34 ст. 2 Бюджетного кодексу України містить закріплення поняття «місцеві бюджети», що зводиться до звичайного перерахунку видів місцевих бюджетів і не враховує специфічні ознаки цього поняття, а саме: «місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування». Проте стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, що, в свою чергу, вносить неоднозначність розуміння цих понять. Пропонуємо узгодити дані поняття і закріпити у відповідних нормативно-правових актах уніфіковане визначення, яке б враховувало багатовекторність та специфічні ознаки цього поняття.

Крім вищезгаданого, варто зазначити думку А. Єпіфанова, який наголошує, що бюджет є обов'язковим елементом державного регулювання ринкових відносин у державі[341]. Погоджуємося з таким твердженням і хочемо доповнити, що за допомогою бюджету можна реалізовувати державну підтримку певним галузям чи підприємствам, розвиток яких є пріоритетним для держави у цілому чи окремих її

[340] Шолкова Т.Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування: дис… к-та ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2011, 189, [42] с.

[341] Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України: навч. посібник. Київ.: Наукова думка. 1997. 304, [76–78] с.

елементів. Разом з тим на сьогодні бюджетне регулювання стає поступово децентралізованим, а отже, змінюються методи його впливу на суспільне виробництво і соціальну сферу. Бюджетні інструменти широко використовуються для міжгалузевого та територіального перерозподілу фінансових потоків у державі.

Також об'єктом забезпечення бюджетної безпеки держави є збалансована система її ключових фінансових інтересів, саме так у своїй науковій праці зазначає С. Козлов[342]. Вищевказане твердження є досить важливий тому, що у бюджетній безпеці проявляється не лише наявний стан речей, а і визначені основні постулати розвитку усієї фінансової системи держави, що повинні бути збалансованими з інтересами інших суб'єктів фінансових правовідносин. Вищезгадана збалансованість є важливою умовою для досягнення надійності бюджетної безпеки держави, а також безперешкодного розвитку усієї фінансової системи. Така збалансованість повинна бути комплексною та може бути досягнутою між державою, господарюючими суб'єктами, галузями економіки, адміністративно-територіальними одиницями, населенням. Проте для забезпечення збалансованості елементів бюджетної системи треба чітко розуміти, що таке фінансова система держави і які елементи вона в себе включає. Проблема полягає в тому, що на сьогодні в українському законодавстві відсутнє як визначення поняття фінансової системи на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування. Нами були проаналізовані основні нормативно-правові акти, які б могли врегульовувати це поняття. Отже, спеціального нормативно-правового акта немає, який би визначав і закріплював це поняття, також відсутнє його закріплення й у ст. 141 Конституції України від 28.06.1996 № 30, Бюджетному кодексі України, ст. 170 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 24, Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV та інших нормативно-правових актах. Також не визначаються і ознаки, які б надавали можливість визначити елементи фінансової системи, які до неї входять. У науковій літературі теж

[342] Козлов С. Банківська система: стан, особливості та взаємозв'язок із фінансовою безпекою. *Юридична газета.* 2005. № 10. С. 43–54.

однозначного розуміння визначення поняття фінансової системи та її складу не існує.

Якщо звернутись до теорії фінансового права, то вчені, що працюють у сфері фінансового права, до сьогодні не знайшли єдиного підходу до трактування такого поняття. Так, Л. Воронова зазначає, що «фінансова система України – це сукупність різних сфер суспільних відносин, у процесі яких утворюються і використовуються різні грошові фонди», вона складається з таких елементів, як: 1) публічні і муніципальні фінанси (публічні централізовані й децентралізовані фонди, державні і муніципальні, централізовані позабюджетні фонди[343], державний і муніципальний кредит, державне обов'язкове та особисте і майнове страхування, фонди державних кредитних установ, децентралізовані державні і муніципальні фонди; 2) фінанси господарюючих суб'єктів[344]. На нашу думку, визначення такої класифікаційної ознаки, як суспільні відносини вносить певну плутанину у перелік елементів. Оскільки перераховуються і фінанси, і фонди, кредити, страхування. Іншої думки О. Музика, вона визначає фінансову систему України «як сукупність фінансових інститутів, які сприяють утворенню і використанню відповідних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування». До елементів вона відносить: бюджетну систему (державний і місцевий бюджет); фінанси підприємств, установ, організацій; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; спеціальні цільові фонди. У визначенні елементів тут теж у переліку елементів і фінанси, і фонди, і кредити, і страхування[345].

Деякі автори наголошують, що поняття «фінансова система» застосовується у двох значеннях: як сукупність установ, що займаються грошовими операціями, і як система фінансових відносин. При цьому поняття «система» передбачає наявність зв'язків. Відтак фінансова система – це сукупність різних сфер або

---

[343] Пенсійний фонд України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонди соціального страхування на випадок безробіття і тощо.

[344] Воронова Л. К. Фінансове право України: навч. пос. Київ: Правова єдність. 2009. 395, [21–22] с.

[345] Музика О.А. Фінансове право: [навч. посіб. 2-ге вид., доп. і переробл.]. Київ: вид. Паливода А. В. 2005. 260, [14] с.

ланок фінансових відносин, кожна з яких має особливості щодо формування та використання фондів грошових коштів, різну роль у суспільному відтворенні[346].

З. Боди, Р. Мертон у фінансовій теорії фінансову систему розглядають як сукупність ринків та інших інститутів, що їх використовують для укладення фінансових угод, обміну активами і ризиками. Вона включає в себе ринки акцій, облігацій та інших фінансових інструментів, фінансових посередників (таких як банки, страхові компанії), фірми, що пропонують фінансові послуги (наприклад, фінансово-консультаційні компанії), та органи, які регулюють діяльність усіх цих установ[347].

А. Нечай визначає «фінансову систему України» – як ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі. Вона виділяє такі елементи фінансової системи: 1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави; 2) публічні фінанси органів місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів; 3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування та які не є державною чи комунальною власністю[348].

---

346 Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер., 2010. 808, [27] с.

347 Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2010. 808, [27] с.

348 Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута. 2004. 264, [97–98] с.

М. Кучерявенко розглядає фінансову систему як сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів. Він зауважує, що фінансову систему треба розглядати у двох аспектах: а) як сукупність фінансових інститутів, які опосередковують формування та використання грошових фондів, таких як: бюджетна система, кредитна система, обов'язкове державне страхування, фінанси підприємств; б) як сукупність державних органів і установ, що здійснюють фінансову діяльність[349]. За визначенням авторів підручника «Основи економічної теорії» за редакцією А. Чухно, «фінансова система складається передусім з трьох основних взаємопов'язаних підсистем: державні фінанси, фінанси підприємств, фінанси населення. Склад державних фінансів України О. Василик визначає як Зведений державний бюджет України, фінанси державного сектору економіки, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, резервні та страхові фонди.[350] Як бачимо, одностайності серед учених щодо визначення фінансової системи держави не досягнуто. Хотілось би звернути увагу на те, що якщо щодо визначення фінансової системи держави між науковцями ведуться активні дискусії, то визначенню фінансової системи адміністративно-територіальних одиниць та її елементів вченими мало приділяється уваги. Крім того, часто безпідставно розширюється поняття фінансової системи держави, включаючи до нього елементи фінансової системи адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки загальне поняття щодо державного і місцевого є публічне. Саме тому вважаємо недоречним включення елементів фінансової системи адміністративно-територіальних одиниць до фінансової системи держави. У цьому разі для правильного співвідношення загального з конкретним при узагальненні поняття фінансової системи, яке б включало державні і місцеві елементи, необхідно використовувати поняття «публічна фінансова система».

---

[349] Фінансове право: підручник. за ред. М. П. Кучерявенко. Харків. Право. 2016. 440 с.

[350] Вдовенко С. М., Шульга Ю. В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2012. № 2 (14). С. 166–170, [С. 167].

Для уникнення гострих суперечностей між вченими щодо визначення фінансової системи Е. Соколовою[351] та С. Запольським[352] було зроблено узагальнення позицій юристів-фінансистів щодо природи та змісту фінансової системи, які запропонували три основні позиції (концепції) трактування цього поняття: *інституційну* (елементами якої є: фінансові інститути, такі як державні доходи, державні видатки, страхування, державний і банківський кредити, грошовий обіг, бюджети, фінанси підприємств), *посуб'єктну* (елементами якої є публічні органи, що керують фондами чи інститутами або володіють речовими правами того чи іншого виду мобілізованих фінансових ресурсів та фінансових відносин, у яких вони беруть участь) та *фондову* (елементами якої є публічні фонди грошових коштів)[353]. Приєднуємось до фондової концепції при визначенні фінансової системи, але з певним уточненням. Так, ми би не відносили до складових елементів «фінансові ресурси суб'єктів господарювання», оскільки в такому випадку теж порушується співвідношення загального до конкретного, та не перевантажували кількість елементів переліченням видів фондів, які є однаковими, але з різним цільовим спрямуванням (кредитні, страхові, пенсійні та ін.). Крім визначення понять фінансової системи, постає інша проблема, в якому нормативно-правовому акті закріпити ці поняття? Фінансове право немає свого спеціального нормативно-правового акта, який би закріплював понятійний апарат, що використовується при врегулюванні фінансових відносин. Труднощів додає те, що фінансове право – це комплексна галузь права, яка включає цілі підгалузі та складні інститути, які мають як спільні риси, так і риси, що їх відмежовують один від одного. Саме тому є ряд учених, які пропонують прийняти спеціальний спільний нормативний акт, який закріплював би загальні поняття, які використовуються всіма структурними елементами фінансового права (бюджетним, податковим, валютним, банківським тощо), такі як фінансове правопорушення, фінансово-правова

[351] Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. Москва. Юриспруденты, 2006. 112, [42] с.

[352] Запольский С. В. О природе понятий «финансовая система России». *Финансовое право.* 2006. № 8. С. 2–8, [С. 5].

[353] Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2010. 808, [28] с.

відповідальність, публічна фінансова система, фінансова система держави, фінансова система місцевого самоврядування, управління публічними фінансами, фінансова безпека держави, фінансова безпека місцевого самоврядування та ін. Інші ж специфічні поняття, які характерні конкретному структурному елементу (податковому, банківському, бюджетному праву тощо) мають бути закріплені в межах спеціального законодавства, що регулює відповідні правовідносини. Отже, пропонуємо закріпити визначення фінансової системи України та фінансової системи місцевого самоврядування в нормативно-правовому акті імперативного характеру таким чином: «фінансова система України» – це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення держави та відповідної адміністративної-територіальної одиниці, функціонування яких регулюється методами владних приписів, що носять імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю»; «фінансова система місцевого самоврядування України» – це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення відповідної адміністративної-територіальної одиниці, функціонування яких регулюється методами владних приписів, що носять імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю»[354]. Елементами публічної фінансової системи, згідно з фондовою концепцію, є публічні фонди, які: 1) за формою власності можуть бути: державні, комунальні (місцеві), колективні; 2) за джерелами формування: централізовані та децентралізовані; 3) відносно до бюджетів: бюджетні та позабюджетні; 4) за цільовим спрямуванням: цільові та нецільові[355].

---

[354] Шолкова Т.Б. Фінансова система місцевого самоврядування України: поняття та елементи. *Підприємство, господарство і право*. 2014 (225). № 9. С. 50–54.

[355] Шолкова Т.Б. Фінансова система місцевого самоврядування України: поняття та елементи. *Підприємство, господарство і право*. 2014 (225). № 9. С. 50–54.

Отже, на нашу думку, для фінансової безпеки держави необхідно важливі поняття та категорії закріпити в імперативних нормативно-правових актах, що забезпечило однозначне їх розуміння та запобігало різночитанню, зважаючи на те, що фінансова система і її елементи – це той інструментарій, який забезпечує функціонування та розвиток усієї держави.

Повертаючись до поняття бюджету як елементу фінансової системи, хотілось би зазначити, що він, крім того, є найважливішим інститутом фінансової самостійності держави. А основні показники бюджету відіграють роль ключових елементів при здійсненні оцінки ефективності фінансової діяльності держави, спрямованої на всебічне забезпечення її фінансової безпеки.

На рівень забезпеченості бюджетної безпеки держави істотно впливає рівень збалансованості бюджету, тобто розмір його дефіциту чи його відсутність. При цьому рівень бюджетної безпеки зазвичай обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту, адже у таких випадках держава вимушена здійснювати певні запозичення, і, як наслідок, не створюються опори для державного зростання економіки, а створюються умови для поточного використання національного багатства за рахунок майбутніх досягнень національної економіки. Звісно, більш безпечним є бездефіцитний бюджет. Беручи до уваги стратегічний напрям розвитку української економіки – вступ до ЄС, зауважимо, що за умовами Маастрихтського договору для потенційних країн валютного союзу встановлено граничний розмір дефіциту держбюджету на рівні 3 % до валового внутрішнього продукту[356].

Також на рівень бюджетної безпеки держави впливає спосіб, що його обирає уряд держави для фінансування бюджетного дефіциту. Досить часто в історії України недосконала та/або непослідовна практика фінансування дефіциту бюджету ставала суттєвим чинником зниження рівня розвитку вітчизняної фінансової системи держави. Крім вищезгаданого, для покриття рівня бюджетного дефіциту обирається додаткова емісія. Цей спосіб особливо масштабно використовувався у нашій державі на початку незалежності, а також

[356] Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ: від 07.02.1992 URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/ 994_029.

2014 року. Наслідком такої політики було значне знецінення вітчизняної валюти та часткова руйнація вітчизняної банківської системи, що також знизило рівень вітчизняної банківської системи.

Ю. Сапачук схиляється до думки, що досить часто рівень бюджетної безпеки знижується через відсутність повноти прозорості у процесі виконання бюджету.[357] Погоджуємося з твердженням Ю. Сапачука та вважаємо за доцільне додати те, що у цілому звіти про фактичне виконання бюджету повною мірою відображають ситуацію, але видаткова частина не завжди визначається однозначно. За таких обставин вкрай важливим має бути цілеспрямована державна політика щодо забезпечення неухильного виконання бюджетного законодавства. Сприяти цьому має збільшення масштабу кримінальної відповідальності за вчинення бюджетних правопорушень.

Не зовсім ефективним є бюджетний процес у нашій державі, що здійснюється на основі норм, закріплених у чинному Бюджетному кодексі України. Щодо структури бюджету, то бюджетна безпека держави є досить залежною від ретельності складання бюджету, а також високого ступеня деталізації усіх його структурних елементів. Тому це дає нам можливість зрозуміти, настільки чіткою та дієвою повинна бути нормативно-правова база, яка регулює цей інститут фінансової безпеки. За умови дотримання вищезгаданих пріоритетів підвищується можливість всебічного контролю за витрачанням бюджетних коштів та зростає обґрунтованість закладених у бюджеті показників.

Своє бачення висловлює Ю. Постоленко та вказує, що з метою гарантування бюджетної безпеки держави є необхідним усунення проблеми інтерференції бюджетних циклів та дотримання законодавчих термінів проходження стадій бюджетного процесу.[358] Погоджуємося і хочемо додати, що потрібно домогтись введення в законодавство дисциплінарних важелів та протидій для учасників бюджетного процесу з метою уникнення можливості його

---

[357] Сапачук Ю. М. Фінансова безпека – складова сучасної фінансової політики. *Теоретичні та прикладні питання економіки: збірник наукових праць*. Київ: ВПЦ «Київський університет». 2010. Випуск 23. С. 257–265.

[358] Постоленко Ю. П. Бюджетна безпека як ключова складова фінансової та економічної безпеки. *Вісник соціально- економічних досліджень.* 2011. № 43. С. 121–126.

блокування, а також норм, які б визначали правову відповідальність учасників бюджетного процесу за порушення бюджетних процедур.

О. Ткаченко влучно зазначає, що не завжди у нашій державі бюджет приймається вчасно, тобто у межах строків, визначених Бюджетним кодексом України.[359] Доповнюємо твердження тим, що бюджетна безпека є досить залежною від своєчасності прийняття бюджету, оскільки затягування у часі з прийняттям бюджету є дестабілізуючим чинником для економіки всієї держави. Серед основних наслідків несвоєчасності прийняття бюджету можна навести такі: дезорганізація в соціально-економічній сфері, дестабілізація національної валюти, зниження інвестиційної активності, посилення інфляційних процесів.

Також на ступінь бюджетної безпеки держави впливає ефективність використання бюджетних резервів, що утворюються у бюджетах усіх рівнів для фінансування непередбачених витрат. Виходячи з норм Бюджетного кодексу України, розмір резерву не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду бюджету. Бюджетна безпека також визначається розмірами існуючих пільг, системою бухгалтерської звітності, рівнем бюджетної дисципліни.

Крім того, на ступінь бюджетної безпеки держави впливає дефіцит бюджету. Так, у працях більшості вітчизняних та зарубіжних дослідників дефіцит бюджету трактується як головна загроза у бюджетній сфері та зводиться до перевищення видатків над доходами, а нагромаджена сума дефіцитів і бюджетних надлишків є державним боргом. Аналогічне трактування дефіциту державного бюджету наведено у статті 2 Бюджетного кодексу України.[360] Однак багато дослідників намагається розширити трактування цього поняття, уточнюючи, які саме видатки та доходи беруться до уваги. Так, В. Федосов вважає, що під бюджетним дефіцитом, незалежно від

---

[359] Ткаченко О. М. Українські реалії розгляду та затвердження державного бюджету. *Вісник Національного університету харчових технологій*. 2012. № 6. С. 110–116.

[360] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 лип. 2010 № 2456-VI. Ст. 1778. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text(дата звернення 20.11.2020).

того, як його визначають, розуміють перевищення видатків над власними доходами держави, що надійшли на постійній основі[361].

Аналізуючи проблему дефіцитності бюджету, варто стверджувати, що останній значно знижує рівень вітчизняної бюджетної безпеки держави. На перший погляд, для зменшення бюджетного дефіциту потрібно просто скоротити видаткову частину бюджету, але на практиці згортати фінансування важливих державних програм не тільки складно, а інколи й недоцільно. Іншим способом подолання бюджетного дефіциту є емісія грошей. Цей метод покриття дефіциту є найбільш простим, проте створює загрози не лише бюджетній, але і фінансовій безпеці України. Наслідком вищезгаданих процесів є розвиток інфляційних процесів у державі. Саме цей негативний наслідок змусив більшість розвинених держав на законодавчому рівні заборонити емісію коштів як джерело фінансування бюджетного дефіциту. У нашій державі на основі положень статті 15 Бюджетного кодексу України забороняє використовувати емісійні кошти Національного банку України на фінансування дефіциту Державного бюджету України.[362]

Отже, законодавець прописав заборону видавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України, зазначається це положення у статті 54 Закону України «Про Національний банк України»[363]. Певною мірою зменшити інфляцію вдається за рахунок покриття дефіциту бюджету державними запозиченнями. За рахунок вищеописаного механізму розширюються фінансові можливості держави, але державний бюджет обтяжується видатками, що спрямовуються на обслуговування боргу. Надмірний борг може призводити до дефолту держави.

Тобто не існує «ідеального» способу для подолання бюджетного дефіциту, і сам бюджетний дефіцит є доволі неоднорідним явищем.

---

[361] Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями. за наук. ред. В. Федосова. Київ.: Вид-во Київ. нац. економ. ун-т, 2002. 387, [193] с.

[362] Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 лип. 2010 № 2456-VI. Ст. 1778. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text (дата звернення 20.11.2020).

363 Про Національний банк України: Закон України: від 20 травня 1999 р. № 679-XIV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text (дата звернення 20.11.2020).

Переважно бюджетний дефіцит є явищем негативним, що зумовлює зниження рівня бюджетної і фінансової безпеки, а також перелік інших негативних наслідків для економіки держави.

До того ж, говорячи про бюджетну безпеку держави, не можна оминути питання місцевих фінансів взагалі та місцевих бюджетів зокрема. Адже від ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, наявності у них достатніх фінансових ресурсів залежить якість і спроможність надавати публічні послуги населенню відповідної території, що не може не вплинути на розвиток держави взагалі. Але аналізуючи законодавство, що регулює функціонування органів місцевого самоврядування, визначає межі повноважень та фінансову його основу, а саме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 року № 24[364], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV[365], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII[366], дійшли висновку, що як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування поняття і принципи фінансової безпеки, бюджетної безпеки чітко не закріплені в нормативно-правових актах, що вказує на нерозуміння з боку держави важливості цього закріплення. Функціонування публічних фінансів як місцевих, так і державних, регулюється виключно імперативними правовими нормами, а це вказує на те, що органи публічної влади мають діяти виключно в межах, визначених у цих нормативно-правових актах. Якщо імперативний нормативно-правовий акт не визначає, наприклад, принцип забезпечення бюджетної безпеки при прийнятті рішення щодо врегулювання функціонування місцевих фінансів, немає офіційного закріплення, що таке бюджетна безпека, органи будуть діяти ситуативно, без урахування принципів бюджетної безпеки. Це негативно може вплинути на фінансову забезпеченість відповідної адміністративно-

---

[364] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05. 1997 № 24 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97- %D0 %B2 %D1 %80#Text (дата звернення 21.11.2020)

[365] Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#n511 (дата звернення 21.11.2020).

[366] Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України: від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення 21.11.2020).

територіальної одиниці зокрема та бюджетної безпеки держави взагалі. Аналізуючи Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», спостерігаємо відсутність закріплення цього поняття та принципів забезпечення бюджетної безпеки. Розділ 2 «Мета реалізації Стратегії та вектори руху» закріплює один з векторів розвитку «вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна повинна стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів»[367], але бюджетна безпека не була, на жаль, окреслена ні на державному, ні на місцевому рівні. У розділі 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії» також за вектором безпеки були визначені всі реформи крім забезпечення бюджетної безпеки: реформа, системи національної безпеки та оборони; реформа оборонно-промислового комплексу; судова реформа; оновлення влади та антикорупційна реформа; програма електронного урядування; реформа правоохоронної системи; програма енергонезалежності; реформа захисту інтелектуальної власності; програма збереження навколишнього природного середовища.[368] І тільки в пункті 5 розділу 3 «Децентралізація та реформа державного управління» цієї Стратегії було закріплено відносно місцевих фінансів, що «метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень

[367] Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента від 12 січ. 2015 № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text (дата звернення 20.11.2020).

[368] Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента від 12 січ. 2015 № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text (дата звернення 20.11.2020).

Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та враховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована»[369]. А якщо враховувати визначення в методичних рекомендаціях щодо розрахунку економічної безпеки України поняття «бюджетна безпека» – «як стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції»,[370] то можна стверджувати про закладення завуальованої цілі досягти бюджетної безпеки на рівні місцевого самоврядування. Так, до впровадження реформи децентралізації спостерігалась надзвичайно слабка матеріально-фінансова база територіальних громад, однією з причин була надмірна їх подрібненість. Органи місцевого самоврядування виявилися неспроможними виконувати всі повноваження, які були їм надані законом. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечувало створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги). Так, починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні було утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більше ніж 6 тис. громад чисельність жителів становить менше ніж 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше ніж 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних

[370] Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: від 29 жовт. 2013. № 1277. URL: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/link1/ ME131588.html. (дата звернення 20.11.2020).

сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли вже здійснювати надані їм законом повноваження. На початок 2014 року дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Це вимагало постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання і було обтяжливим для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ[371], а отже, і становило загрозу бюджетної безпеки всієї держави. Крім того, спостерігалась диспропорційність адміністративно-територіального устрою, а саме відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті, що призводило до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Саме це викликало необхідність активного впровадження реформи децентралізації, суттю якої, згідно з «Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р, було проведення децентралізації державної влади, що проявляється у децентралізації управління, фінансової (податкової та бюджетної) децентралізації[372]. Для забезпечення реалізації реформи децентралізації були прийняті ряд нормативно-правових актів: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015–2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До

[371] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення 20.11.2020)

[372] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014- %D1 %80#Text (дата звернення 20.11.2020)

складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад, приблизно 11 млн людей проживають в ОТГ[373]. Це якісно демонструє реалізацію принципів бюджетної системи: ефективності та економії. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали досить високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади[374]. У селах ОТГ працюють вже 3207 тисяч старост та виконуючих обов'язки старост. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів[375]. Завдяки прийняттю Закону України «Про співробітництво територіальних громад» було закріплено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Результатом того, що це не декларативний механізм, стало те, що вже на кінець 2018 року реалізується вже 530 договорів про співробітництво. Крім того, цим механізмом вже скористалися 1188 громад[376]. Завдяки прийняттю Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015–2019 роках більше 12 тисяч проєктів[377]. Позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Зокрема, обсяги капітальних видатків становили: за 2019 рік – 99,8 млрд грн, що на 8,6 млрд грн, або на 9,5 % більше, ніж 2018 року. За 2018 рік – 91,2 млрд грн, що на 16,9

---

[373] Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/about

[374] Шолкова Т. Особливості правового регулювання управління місцевими фінансами в рамках реформи фінансової децентралізації в умовах сучасної фінансової кризи в Україні. *Ірпінський юридичний часопис*: науковий журнал / редко: Н.Б. Новицька (голов. ред.) та ін. Ірпінь: Університет державної фіскальної служби України, 2020. Випуск 3. 172 с. (Серія: право).

[375] Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/about

[376] Там само.

[377] Там само.

млрд грн, або на 22,7 % більше порівняно з 2017 роком. За 2017 рік – 74,3 млрд грн, приріст порівняно з 2016 роком + 21,7 млрд грн, або + 41,3 %. За 2016 рік – 52,5 млрд грн. Приріст, порівняно з 2015 роком – 20,4 млрд грн або 63,3 %[378]. Крім того, був прийнятий пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, завдяки якому після місцевих виборів в Україні буде 1470 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни. Крім того, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» № 3650. Згідно з документом нині в Україні 136 районів. Старі 490 районів ліквідував парламент.[379] Реформа децентралізації показала відчутний позитивний вплив також і на фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, ефективну організацію влади, покращення якості надання публічних послуг населенню відповідних територій та наближення цих послуг до безпосереднього споживача.

Активне провадження реформи децентралізації за останні роки дало свої позитивні результати. Про це свідчить статистика. Так, місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн 2019 року.[380] Обсяг надходжень місцевих бюджетів від єдиного податку зріс у 2,7 раза і в 2018 році становив 29,6 млрд грн.

---

[378] Улютин Д. Бюджетная децентрализация: ключевые вызовы и достижения. *Економеская правда.* URL: https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/07/24/-663318/

[379] Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/about

[380] Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Матеріали підготовлені на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки, Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проєкту SKL International). URL: https://decentralization.gov.ua/news/10670

А його вага в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів збільшилась з 11,2 % 2015 року до 12,7 % 2018 року[381].

Отже, відбувається поступове зміщення центру ваги системи управління на місцевий рівень, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету – це ті ключові орієнтири, від досягнення яких залежить ефективність децентралізованої влади. Усі ці кроки вказують на забезпечення з боку держави бюджетної безпеки на рівні місцевого самоврядування, що призводить до бюджетної безпеки держави в цілому. Враховуючи вищевикладене, пропонуємо дати визначення поняття «бюджетна безпека місцевого самоврядування» та його принципів як у статті 2 Бюджетного кодексу України, так і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «бюджетна безпека місцевого самоврядування – це стан забезпечення платоспроможності та доцільності використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування при виконанні завдань та функцій для забезпечення економічного розвитку територій, реалізації соціальної політики, задоволення публічних потреб населення належної якості та в необхідній кількості, а також утримання органів публічної влади адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення національної безпеки й оборони».

Незважаючи на позитивні зрушення в місцевих фінансах, до сьогодні зберігаються структурні загрози, що впливають на стан вітчизняної публічної бюджетної безпеки. До основних з них належать:

1. Часта зміна юридичних норм у сфері бюджету та податкової справи як на рівні держави, так і на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а також неоднозначність їх тлумачення. У нашій державі досить часто змінюється бюджетне і податкове законодавство.

2. Надмірний податковий тягар для платників податків, особливо для малого та середнього бізнесу.

3. Нестабільність політико-економічної ситуації у державі.

4. Зниження продуктивності роботи господарюючих суб'єктів. Через нестабільність політико-економічної ситуації в державі значна частина промислових зв'язків втрачається, а нові ще не функціонують повною мірою.

---

[381] Двігун А. О. Коронакриза: нові можливості громад та виклики для децентралізації. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-society-niss.pdf

5. Інфляційні процеси, що вже декілька років поспіль перевищують прогнозовані показники.

6. Тінізація економічних процесів. В економічно розвинених державах обсяги тіньового сектору економіки зазвичай не перевищують 10 % валового внутрішнього продукту. При розмірах тіньового сектору у 30 % від валового внутрішнього продукту настає критична межа, перевищення якої свідчить про функціонування у державі глибокоструктурованої системи тіньових економічних відносин. Серед сусідніх держав за масштабами тіньового сектору економіки Україна займає одне з перших місць. Усе вищезгадане в підсумку призводить до значних бюджетних втрат.

Пропонуємо більше деталізувати вищевказані пункти. До загроз, які проявляються у сфері бюджетної безпеки держави, можна віднести такі:

1. Недостатня ефективність функціонування податкової системи, заниження господарюючими суб'єктами податкової бази та ухилення від сплати податків.

2. Відсутність ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів, що часто призводить до недофінансування найбільш пріоритетних бюджетних програм розвитку.

3. Непрогнозованість та нестабільність ключових параметрів бюджету. До одного з них можна віднести курс вітчизняної валюти відповідно до найбільш поширених валют світу, і особливо до долара США. Беручи до уваги сегмент ринку, який може прямо й опосередковано контролювати держава, основний фінансовий документ держави, що приймається у формі Закону України до кінця року, на який його прийнято, поступово перетворюється на певний набір можливих показників, які можуть на 10–30 % відрізнятися від реального стану економіки у державі.

4. Наявність прихованого бюджетного дефіциту, який поступово збільшується за рахунок бюджетної заборгованості за різними видами бюджетних виплат.

5. Недостатнє або несвоєчасне покриття бюджетного дефіциту.

6. Використання коштів державного бюджету в Україні спрямовується переважно на споживання, а не на розвиток. Тобто у

більшості видатки державного бюджету за останні роки розподіляються для підтримання існуючого стану функціонування держави. Капітальні видатки у поточному державному бюджеті складають менше, ніж десяту частину. У структурі самих капітальних видатків більше половини спрямовується на капітальні трансферти підприємствам паливно-енергетичного комплексу і транспорту, часто непрацюючим або збитковим.

7. Присутність значної бюрократичної урегульованості та вертикальний характер системи міжбюджетних взаємовідносин, що обмежує децентралізацію бюджетної системи і послаблює вітчизняну бюджетну безпеку. Відповідно до норм чинного Бюджетного кодексу держави рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів, які безпосередньо пов'язані адміністративною підпорядкованістю. Для порівняння, у ФРН існує розвинена система горизонтальних міжбюджетних взаємовідносин, тобто між бюджетами одного рівня, що на практиці являє собою взаємодопомогу регіонів та населених пунктів.

8. Існують непоодинокі випадки перекладання дефіциту на місцеві бюджети. У першу чергу це стосується підвищення рівня заробітної плати працівникам бюджетної сфери, значна частина яких фінансується з місцевих бюджетів. Але додаткові дохідні джерела коштів у цих бюджетах повною мірою не створюються. Вищезгадане призводить до бюджетної розбалансованості на місцевому рівні та насичення бюджетної системи трансфертами.

9. Присутнє невиконання юридичними особами зобов'язань за іноземними кредитами, що раніше були одержані під гарантії уряду держави.

10. Несвоєчасне прийняття бюджету та звітів про його виконання.

11. Недосконале, неуніфіковане, пронизане прогалинами та колізіями законодавство, що регулює бюджетні правовідносини як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що у період загострення соціально-економічних проблем надзвичайно актуальним є питання забезпечення ефективності управління державними

фінансами, а отже, на перший план виходять проблеми, що прямо чи опосередковано пов'язані з правовим забезпеченням бюджетної безпеки України.

3.2.2. Валютна безпека

Курс на інтеграцію України до європейської спільноти вимагає реформування підходів та механізмів забезпечення валютної безпеки. Пошук ефективних засобів та інструментів валютного регулювання допоможе стабілізувати економічне становище нашої держави та національну фінансову безпеку. Більшість країн світу використовує ринкові важелі управління валютною системою, тому потреба в якісному нормативно-правовому забезпеченні такого управління з боку держави помітно зростає, оскільки стан валютної системи прямо пов'язаний із забезпеченням валютної безпеки в державі. Ефективність валютного регулювання підтверджується тим, що ринкові механізми функціонують ефективніше тоді, коли держава створила необхідне правове середовище, яке не тільки визначає права та обов'язки кожного суб'єкта, а й враховує тенденції розвитку сучасної наукової парадигми у сфері державного регулювання валютної системи.

Ринкове, державне та наддержавне валютне регулювання як механізм забезпечення валютної безпеки доповнюють одне одного та у комплексі працюють досить результативно. При цьому механізм ринкового регулювання базується на конкуренції, діє зсередини й породжує внутрішні стимули розвитку. Механізм державного (зовнішнього) регулювання спрямований на визначення та усунення негативних наслідків ринкового регулювання валютних відносин, а наддержавне регулювання гармонізує співіснування окремих валютних ринків. Валютне регулювання є ключовою діяльністю органів державної влади, що має забезпечувати стабільність валютної системи та валютної безпеки держави[382].

[382] Гарбінська-Руденко А. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С. 119.

Валютне регулювання в Україні тривалий час регламентувалося рядом законодавчих та нормативно-правових актів України. Початковим документом у сфері валютного законодавства України був Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та контролю» від 19.02.1993 (втратив чинність)[383]. Цей документ визначав основні принципи валютного регулювання та порядок здійснення валютного контролю, встановлював режим здійснення валютних операцій на території України та повноваження органів державної влади і функції банків та інших фінансових установ у регулюванні таких операцій, а також відповідальність за порушення валютного законодавства. Валютне законодавство до лютого 2019 року налічувало понад 100 нормативно-правових актів, які мали переважно дозвільний характер. Також діяло більше ніж 10 законодавчих актів, які регламентували здійснення операцій з валютними цінностями, зокрема, – це закони України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про зовнішньоекономічну діяльність» (втратив чинність), «Про здійснення розрахунків в іноземній валюті» (втратив чинність), «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про режим іноземного інвестування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», Митний і Податковий кодекси України тощо. Такий об'єм нормативно-правових актів, норми яких часто суперечили одна одній, аж ніяк не сприяв ефективному валютному регулюванню та здійсненню валютних операцій резидентами і нерезидентами[384].

З лютого 2019 року в Україні повністю змінилася нормативно-правова база валютного регулювання. Це відбулося з огляду введення в дію Закону України «Про валюту та валютні операції»[385], що був

---

[383] Про систему валютного регулювання та контролю. Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 №15-93 (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-93

[384] Гарбінська-Руденко А. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С. 120.

[385] Про валюту та валютні операції. Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19

прийнятий 21 червня 2018 року, а також низки постанов Правління Національного банку України, що встановили нові правила здійснення валютних операцій.

Проблеми функціонування та розвитку механізмів регулювання валютних ринків досліджено у працях зарубіжних учених, серед яких Дж. Бек, Т. Давенпорт, Л. Вуд, Ч. Гойет, Дж. Рікардс, Й. Шумпетер. Окремими методичними, організаційними, правовими аспектами дієвості механізмів та інструментів державного валютного регулювання, ефективності валютної політики присвячено праці таких вітчизняних вчених, як О. Береславська, Ф. Журавка, Т. Косова, М. Старинськийта інші. Потрібно також зазначити, що у вітчизняних наукових джерелах небагато наукових досліджень, які були б присвячені саме правовому регулюванню валютної безпеки держави. Зокрема, цю тему досліджували такі науковці, як О. Барановський, Я. Белінська, Л. Бережна, О. Бригінець, Я.Жаліло, С.Кульпінський.

На думку О. Барановського, валютна безпека держави «являє собою рівень забезпеченості її валютними коштами, достатній для додержання позитивного сальдо платіжного балансу, виконання міжнародних зобов'язань, накопичення необхідного обсягу валютних резервів, підтримання стабільності національної грошової одиниці, або стан курсоутворення, який створює оптимальні умови для поступального розвитку вітчизняного експорту, широкомасштабного припливу в країну іноземних інвестицій, інтеграції України до світової економічної системи й максимально захищає від потрясінь на світових валютних ринках»[386].

Я. Жаліло стверджує, що валютна безпека має розглядатися як «стан валютної системи, що характеризується передбачуваністю динаміки обмінного курсу національної валюти, збалансованістю валютного ринку, задоволенням в іноземній валюті потреб держави, суб'єктів господарювання й населення»[387]. Однак, як правильно, на нашу думку, зазначає О. Бригінець, розуміння «валютної безпеки» як валютної системи, яка характеризується передбачуваністю динаміки

---

[386] Барановський О. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення); Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2004. С. 57.

[387] Економічна криза в Україні: виміри, ризики,перспективи / [Я. Жаліло, О. Бабанін, Я. Белінська та ін.] ; за заг. ред. Я. Жаліла. К.: НІСД, 2009. С. 43.

обмінного курсу національної валюти, збалансованістю валютного ринку, задоволенням в іноземній валюті потреб держави, суб'єктів господарювання й населення, запропоноване Я. Белінською, є найбільш вдалим[388]. Системний підхід дає змогу трактувати валютну безпеку як стан рівноваги стабільності й стійкості валютної системи. Вони перебувають у сфері дії переважно валютної політики держави, що являє собою сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів економіко-правового характеру щодо регулювання валютної сфери в державі. Валютна політика реалізується за допомогою налагодження зовнішніх і внутрішніх правовідносин. Вона спрямована на досягнення та впровадження ключових орієнтирів державної політики, визначаючи цілі й способи їх досягнення учасниками валютних правовідносин.

С. Кульпінський зазначає, що «цілі та методи реалізації валютної політики мають узгоджуватися з планом фінансового розвитку держави на стратегічну й найближчу перспективи»[389]. Крім вищезгаданого, функціонування вітчизняної валютної політики має узгоджуватися з міждержавними угодами та домовленостями у валютній сфері.

О. Бригінець констатує, що правове забезпечення валютної безпеки є невід'ємною складовою діяльності щодо належного забезпечення фінансової безпеки держави та пропонує законодавче закріплення категорії валютної безпеки в такій редакції: «валютна безпека держави – це належний рівень забезпеченості держави валютними ресурсами, достатніми для виконання нею власних функцій, і стан курсоутворення, що максимально захищає від зовнішніх негативних впливів і створює сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій»[390].

---

[388] Бригінець О. Правове забезпечення валютної безпеки держави як структурного елемента фінансової безпеки держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 5 (12). 2016. С. 52.

[389] Кульпінський С. Валютна політика в контексті макроекономічних ризиків. *Наукові праці НДФІ*. 2008. № 4 (45). С. 136.

[390] Бригінець О. Правове забезпечення валютної безпеки держави як структурного елемента фінансової безпеки держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 5 (12). 2016. С. 53.

Дослідження концептуальних засад правового регулювання валютної безпеки допомагає побудувати теоретичну модель ефективної діяльності держави в аспекті її функціонування у валютній сфері.

Як показує аналіз практики функціонування валютного ринку, факторів впливу на правове регулювання валютних відносин існує досить велика кількість. До основних об'єктивних факторів впливу на правове регулювання валютних відносин слід віднести:

– глобалізацію;

– діяльність світових фінансово-кредитних установ (зокрема Міжнародного валютного фонду);

До основних суб'єктивних факторів можна віднести:

– державну політику як фактор впливу на правове регулювання валютних відносин;

– економіку як фактор впливу на правове регулювання валютних відносин[391].

На думку більшості науковців, що досліджували проблематику правового регулювання валютних відносин до 2019 року, система валютного регулювання та контролю була занадто зарегульованою, складною та надмірно бюрократизованою. Виходячи з цього, як зазначали дослідники, валютне законодавство містило суперечності, об'єктивно зумовлені тим, що довго перебувало на стадії формування і не мало чітко вираженої системи побудови валютних норм. Це, звичайно, негативно впливало на стан валютної безпеки в державі. Як зазначають Р. Лавров, І. Садчикова, І. Середюк, «застаріла законодавча база ще з 90-тих років минулого століття унеможливлювала розвиток багатьох економічних процесів, у яких задіяні валютні операції. Для виходу з кризи підвищення підприємницької активності й зростання добробуту населення варто проаналізувати наслідки прояву пострадянськості у валютному законодавстві та провести дослідження міжнародних тенденцій валютного регулювання з можливостями оцінки їх впливу на покращення валютної діяльності України»[392].

---

[391] Гарбінська-Руденко А. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С 121.

[392] Лавров Р., Садчикова І., Середюк І. Сучасні тенденції валютного регулювання в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 8. С. 4.

На думку Я. Крупко, «з метою лібералізації, дієвості валютного законодавства та створення сприятливих умов для залучення іноземного капіталу в Україну в процесі здійснення резидентами зовнішньоекономічної діяльності в основу підходу до регулювання порядку здійснення валютних операцій необхідно закласти загальний правовий принцип «Дозволено все, що не заборонено» та неухильно дотримуватися його»[393]. Варто зазначити, що це і відбулося з набранням чинності новим валютним законодавством у 2019 році.

Великі сподівання на модернізацію валютного законодавства були покладені на новий Закон України «Про валюту і валютні операції», що був прийнятий 21 червня 2018 року із відстрочкою введення в дію на 7 місяців, а саме до 7 лютого 2019 року. Закон «Про валюту і валютні операції»[394] був прийнятий в рамках зобов'язань України імплементувати в національне законодавство принципи регулювання руху капіталів Європейського Союзу.

Процес формування національної системи валютного регулювання в Україні можна поділити на декілька етапів:

– перший етап – прийняття Декларації про державний суверенітет України до запровадження власної грошової одиниці (1990–1996 рр.);

– другий етап – період запровадження власної національної грошової одиниці та прийняття основ валютного законодавства, а саме Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю» (1996–2000 рр.);

– третій етап – розвиток системи валютного регулювання та валютного контролю, удосконалення взаємовідносин суб'єктів валютного ринку з метою стабілізації валютного курсу та запровадження основ лібералізації валютного ринку (2000–2018 рр.);

– четвертий етап – становлення нової моделі валютного регулювання та валютного нагляду шляхом прийняття Закону

[393] Крупко Я. Деякі питання вдосконалення валютного законодавства України. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 8. С. 149.

[394] Про валюту та валютні операції. Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19

України «Про валюту і валютні операції» від 21.06.2018 (2018 р. – до сьогодні)[395].

Підписавши в 1992 р. статті Угоди Міжнародного валютного фонду (Статут МВФ) та приєднавшись до цієї авторитетної міжнародної організації, Україна як незалежна держава взяла на себе зобов'язання з організації власної валютної системи. Згодом після проведення грошової реформи та введення в обіг національної валюти – гривні Україна прийняла зобов'язання VIII Статуту МВФ, що свідчило про офіційне міжнародне визнання гривні конвертованою за поточними операціями[396].

Метою валютного регулювання було створення ефективного механізму впливу на учасників валютних операцій шляхом визначення повноважень та функцій органів та агентів валютного регулювання, встановлення правил використання валютних цінностей, створення впливових інструментів валютного контролю та визначення відповідальності за порушення валютного законодавства, а також реалізація тих нормативно-правових актів, які приймаються органами законодавчої та виконавчої влади у сфері валютного регулювання.

На сьогодні, Закон України «Про валюту та валютні операції» визначає валютне регулювання як «діяльність Національного банку України та в установлених цим Законом випадках Кабінету Міністрів України, спрямовану на регламентацію здійснення валютних операцій суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами»[397].

Сучасне валютне законодавство є сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини, які пов'язані з порядком здійснення угод з валютними цінностями в межах країни і у відносинах з іноземними державами та громадянами, а також порядком транскордонного переміщення іноземної валюти через митний кордон. Валютне законодавство ґрунтується як на Законі України

---

[395] Гарбінська-Руденко А. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С 121.

[396] Бабійчук Т. Роль та значення валютного ринку в функціонуванні економіки держави. *Торгівля, комерція, підприємництво*. 2013. № 15. С. 90.

[397] Про валюту та валютні операції: Закон України: від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19

«Про валюту та валютні операції»[398], так і інших підзаконних нормативно-правових актах у сфері валютних відносин, наприклад:

– Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України (Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 1) [6][399];

– Положення про здійснення операцій із валютними цінностями України (Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 2) [7][400];

– Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей України (Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 3)[401];

– Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті (Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 5)[402].

Важливим підґрунтям для системної модернізації валютного законодавства в Україні є система принципів валютного регулювання, що знайшли своє відображення в Законі України «Про валюту і валютні операції»[403], а саме:

1) свобода здійснення валютних операцій, що виражається в:

– праві фізичних та юридичних осіб – резидентів укладати угоди з резидентами та (або) нерезидентами та виконувати зобов'язання, пов'язані з цими угодами, у національній валюті чи в іноземній валюті, у тому числі відкривати рахунки у фінансових установах інших країн;

---

398 Там само.

399 Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України. Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001500-19?lang=en

400 Положення про здійснення операцій із валютними цінностями України: Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/v0002500-19?lang=ru

401 Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей України: Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 3). URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/v0003500-19

402 Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті: Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005500-19/stru

403 Про валюту та валютні операції: Закон України: від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19

– праві фізичних та юридичних осіб – резидентів придбавати валютні цінності, активи за кордоном, переміщувати через митний кордон України валютні цінності;

– запровадженні обмежень і заходів захисту виключно з підстав та у порядку, визначених законом, з метою забезпечення стабільності фінансової системи і рівноваги платіжного балансу України;

– недопущенні неправомірного і необґрунтованого втручання держави у валютні операції.

2) ризикоорієнтованість, прозорість, достатність та ефективність валютного регулювання, що виражається в:

– спрямованості на забезпечення фінансової стабільності, економічного і соціального розвитку;

– відповідності заходів захисту, строків їх запровадження та обсягів, пов'язаних з ними валютних обмежень масштабам і структурі системних ризиків, що загрожують фінансовій стабільності;

– обґрунтованості запровадження та подовження строку дії заходів захисту;

– тимчасовому характері дії заходів захисту;

– пріоритетності ринкових інструментів валютного регулювання над адміністративними;

3) самостійності та ринковості валютного регулювання, що виражається в:

– гнучкості валютного курсу;

– незалежності Національного банку України у формуванні та реалізації валютної і монетарної політики у межах, визначених законом[404].

Вважаємо, що вказані принципи як основоположні засади валютного законодавства мають знаходити своє подальше відображення у всіх інших підзаконних нормативно-правових актах, які доповнюватимуть систему валютного законодавства.

Нова система валютного законодавства забезпечує понад 30 валютних послаблень, що має ще раз підтвердити курс нашої країни до валютної лібералізації. До основних напрямів такої лібералізації варто віднести збільшення граничного строку розрахунків за експортно-імпортними контрактами з 180 до 365 днів; збільшення

[404] Там само.

ліміту на перекази іноземної валюти за кордон без відкриття рахунку для фізичних осіб з 15 до 150 тис. грн; запровадження валютного нагляду за експортно-імпортними операціями до 150 тис. грн (замість валютного контролю); скасування індивідуальних ліцензій на валютні операції та їх заміна на е-ліміти (2 млн євро/рік для юридичних осіб та 100 тис. євро для фізичних осіб); скасування санкцій у вигляді припинення зовнішньоекономічної діяльності за порушення строків розрахунків; відміна процедури реєстрації зовнішніх запозичень. Також, з огляду на валютну реформу, що запрацювала в 2019 році, тепер дозволяється вільне використання рахунків юридичних осіб за кордоном; укладення валютних форвардів для хеджування експортно-імпортних та боргових операцій; здійснення операцій за рахунками юридичних осіб-нерезидентів у банках України; купівля іноземної валюти фізичними особами без встановленого ліміту тощо[405].

Продовжуючи валютну лібералізацію, Національний банк України з 5 листопада 2019 року скасував обмеження на купівлю іноземної валюти та банківських металів фізичними особами в еквіваленті 150 тис. грн на день через касу банку, фінансової установи або в системах онлайн-банкінгу. Також припинила діяти вимога щодо подання фізичними особами до банків документів, що підтверджують підстави для проведення операцій з купівлі безготівкової іноземної валюти. Чергові послаблення валютного регулювання були затверджені Постановою Правління НБУ № 125 від 29 жовтня 2019 року «Про затвердження Змін до Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті»[406].

Також з 18 грудня 2019 року було збільшено е-ліміт для деяких валютних операцій фізичних осіб з переказу коштів, зокрема для здійснення інвестицій за кордон чи розміщення на іноземних рахунках, – до 100 тис. євро на рік (було до 50 тис. євро на рік). Такі зміни у валютному законодавстві передбачені дорожньою картою

---

[405] Гарбінська-Руденко А. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С 122.

[406] Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті. Постанова Правління НБУ від 02.01.2019 № 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005500-19/stru

валютної лібералізації та є логічними, за оцінками НБУ, з огляду на подальше поліпшення макроекономічної ситуації в Україні. Підвищення е-ліміту для фізичних осіб затверджено Постановою Правління Національного банку України «Про внесення зміни до Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті» № 149 від 12 грудня 2019 року, що набрало чинності 18 грудня 2019 року [9][407]. Відповідно до Дорожньої карти валютної лібералізації остаточне скасування е-ліміту для фізичних осіб стане можливим не раніше ухвалення та імплементації пакета законопроєктів щодо протидії BEPS (Плану протидії розмиванню бази оподатковування та виведенню прибутку з-під оподаткування).

Отже, аналіз діяльності Національного банку України у сфері валютного регулювання в останні роки показав, що НБУ не завжди в змозі монетарними засобами здійснювати валютне регулювання в період кризових економічних явищ. Курсові коливання є однією із сучасних загроз національній економіці. Тому для реалізації головної функції НБУ у сфері забезпечення стабільності національної грошової одиниці необхідним є проведення ефективної політики для досягнення стабільності фінансово-кредитної сфери: вибір форм валютно-курсової політики, підтримання відповідного рівня цін та темпу інфляції, а також збільшення золотовалютних резервів. Сучасні зміни у валютному законодавстві дають підстави для висновку, що метою Національного банку України є поступове зняття всіх валютних обмежень та перехід до режиму вільного руху капіталу. З огляду на зазначене можна стверджувати, що і в подальшому не варто очікувати стабільності валютного законодавства, оскільки як політика курсоутворення, так і процес валютної лібералізації передбачає комплекс системних рішень НБУ, що обов'язково матимуть своє законодавче відображення[408].

---

[407] Там само.

[408] Гарбінська-Руденко А. В. Валютне законодавство України в умовах валютної лібералізації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. Випуск 15. 2019. С 122.

3.2.3. Інвестиційна безпека

Інвестиційна безпека є досить важливою для нашої держави, адже саме за допомогою виваженої реалізації інвестиційної безпеки держави має бути забезпечене зростання вітчизняної фінансової системи, а також частково оновлено види діяльності у сфері послуг, продукцію та виробничий апарат у промисловості.

Законодавець не дає чіткого визначення інвестиційної безпеки держави, натомість у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України роз'яснюється, що таке інвестиційно-інноваційна безпека [409]. Інвестиційна безпека – це стан економічного середовища у державі, що стимулює вітчизняних та іноземних інвесторів вкладати кошти в розширення виробництва у країні, сприяє розвитку високотехнологічного виробництва, інтеграції науково-дослідної та виробничої сфери з метою зростання ефективності, поглиблення спеціалізації національної економіки на створенні продукції з високою часткою доданої вартості. М. Недашківський дещо по-іншому розкриває зміст поняття «інвестиційна безпека», стверджуючи, що це такий рівень національних та іноземних інвестицій (за умови оптимального їх співвідношення), який здатен забезпечити довгострокову позитивну економічну динаміку при належному рівні фінансування науково-технічної сфери, створення інноваційної інфраструктури та адекватних інноваційних механізмів [410].

Водночас В. Кириленко визначає інвестиційну безпеку як здатність підтримувати виробничі нагромадження та вкладення капіталу на рівні, що забезпечує необхідні темпи розширеного відтворення, реструктуризацію та технологічне переозброєння економіки[411]. Суттєво відрізняється позиція Т. Єднак та В. Єднак, які зазначають про те, що в інвестиційній безпеці, як у головній

---

[409] Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: від 29.10.2013 № 1277. URL: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/link1/ ME131588.html.

[410] Недашківський М. М. Інвестиційна безпека України в сучасних умовах. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 274–280.

[411] Кириленко В. І. Інвестиційна складова економічної безпеки: монографія. К.: КНЕУ, 2005. 232 с.

складовій фінансової безпеки, найбільш рельєфно виявляється весь комплекс зв'язків міжнародних і внутрішніх процесів[412]. Слушно зауважити, що під інвестиційною безпекою держави сьогодні можна розуміти такий рівень інвестиційної привабливості економіки держави, який би повною мірою забезпечував її розширене відтворення, раціональну реструктуризацію та технологічне переозброєння. Також інвестиційну безпеку можна визначити як стан рівня інвестицій, який дає можливість оптимально задовольняти поточні інвестиційні потреби держави та не заважає державі ефективно виконувати покладені на неї завдання та функції.

У статті 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» зазначається, що під інвестиційною діяльністю слід розуміти сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій[413]. Вважаємо за доцільне зміст цієї статті розширити за рахунок роз'яснення терміна «інвестиційна безпека держави».

Складність нинішньої ситуації полягає у тому, що вищого рівня забезпечення інвестиційної безпеки держави можна досягти за умов стабільного поступального розвитку держави, а Україна нині, як потенційний боржник перебуває не у найкращому стані, а саме: політична та економічна нестабільність у державі; спад промисловості; криза у банківській системі держави; відсутність вільних великих мас іноземного капіталу; різке скорочення експорту українського капіталу за межі України; високий ступінь пов'язаності міжнародних капіталів; жорстка конкуренція між сферами вкладання інвестиції і державами, які залучають іноземний капітал. Тобто ситуація в Україні на рівні забезпечення інвестиційної безпеки не найкраща. Як відомо, «гроші люблять тишу» та стабільний розвиток.

До структурних елементів, що впливають на рівень інвестиційної безпеки держави, можемо віднести також сукупність нормативно-правових, соціальних і екологічних умов, які визначають тип та динаміку відтворювального процесу, що забезпечують

---

[412] Єднак Т. С. Інвестиційна безпека України в умовах глобалізації. *Інвестиції: практика та досвід.* 2010. № 3. С. 6–9.

[413] Про інвестиційну діяльність: Закон України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua /laws/show/1560-12.

надійність відшкодування та ефективність вкладеного капіталу. М. Денисенко стверджує, що визначальним критерієм інвестиційної безпеки держави є конкурентоспроможність фінансової системи держави як процесу реалізації фінансової безпеки у динаміці [414]. Важливим також є аналіз загроз, що впливають на рівень інвестиційної безпеки держави, динаміку їхнього нагромадження та оцінку ступеня їхнього впливу. Залежно від напряму їхнього впливу загрози можна поділити на внутрішні та зовнішні.

Основними загрозами інвестиційної безпеки держави є: недосконала та нестабільна законодавчо-нормативна база; відсутність виваженої загальнодержавної інвестиційної стратегії; високі інвестиційні ризики для інвесторів; політична нестабільність; корупційні прояви у гілках влади, у першу чергу у судовій; рівень розвитку банківської системи; обмеженість доступних фінансових коштів; загострення платіжної та бюджетної кризи; технологічна оснащеність основних галузей виробництва; відсутність кваліфікованої підготовки фахівців; відсутність дієвої системи страхування іноземних інвестицій.

Вважаємо, що перевагу потрібно надавати залученню саме внутрішніх інвестицій, що мають слугувати головним джерелом зростання можливостей фінансової системи держави. Їх постійному зростанню потрібно сприяти комплексно, а саме за рахунок узгодженої діяльності державних органів у сферах бюджетної, податкової, грошово-кредитної, інвестиційної діяльності на території України. Однією з основних причин кризового стану як підприємництва, так і виробництва є значний дефіцит інвестицій, особливо у високотехнологічні сегменти виробництва.

Влучно зазначає Н. Татаренко, вказуючи, що саме нестача інвестиційної підтримки призводить до падіння обсягів виробництва, до стимулювання розвитку ресурсоорієнтованої економіки, зменшення зайнятості населення, часткового падіння виробництва через виведення коштів з ініціативи власників в умовах нестабільної фінансово-політичної ситуації [415].

---

[414] Денисенко М. П. Інвестиційне партнерство та його роль у прискоренні розвитку економіки. *Проблеми науки.* 2003. № 1. С. 15–23.

[415] Татаренко Н. О. Теорії інвестицій: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2000. 160 с.

Можемо стверджувати, що правовий режим інвестування реалізується у специфічних умовах правового поля, що оцінюється суб'єктами інвестиційної діяльності за допомогою сукупності характеристик інвестиційного клімату. Т. Костюченко вважає, що процес формування інвестиційного клімату у державі необхідно розглядати як важливий елемент відтворення фінансової безпеки держави[416]. Існують різні підходи до розуміння суті інвестиційного клімату.

З одного боку, інвестиційний клімат можна визначити як певну частинку економіко-правового виміру, що створює передумови для поліпшення життя суспільства за рахунок залучених ресурсів. З іншого – він розглядається як багаторівневий процес, що складається з певних структурних елементів.

Окремі вчені пов'язують формування інвестиційного клімату у державі з мірою привабливості умов здійснення у ній інвестиційної діяльності[417]. Інвестиційний клімат також визначають як рівень досягнення можливості вітчизняних та іноземних юридичних і фізичних осіб здійснювати інвестиції у різних формах.

Зазначимо, що поняття інвестиційного клімату характеризується складністю й комплексністю та розглядається різними сегментами вітчизняної юридичної та економічної наук. Одним з провідних факторів, які впливають на інвестиційний клімат у державі, є політичний. Для нашої держави у сучасних умовах розвитку він досить часто є визначальним. Для потенційних інвесторів під час аналізу політичної ситуації у державі вирішальну роль відіграють такі обставини, як: стабільність роботи державних інститутів; відношення держави до іноземних інвестицій; можливість націоналізації приватного майна; участь держави в системах міжнародних

---

[416] Костюченко Т.І. Економічний механізм регулювання інвестиційної діяльності в державі. *Інвестиційні пріоритети епохи глобалізації: вплив на національну економіку та окремий бізнес: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції.* Дніпропетровськ, 2008. Т. 1. С. 20–22.

[417] Резник Н.П. Чинники формування інвестиційного клімату. *Інвестиційні пріоритети епохи глобалізації: вплив на національну економіку та окремий бізнес: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції.* Дніпропетровськ, 2008. Т. 1. С. 25–27.

зобов'язань з різних питань; спадкоємність політичної влади; ступінь державного втручання у фінансові процеси.

На думку Д. Ванькович, також на інвестиційний клімат у державі здійснюють свій негативний вплив прямі обмеження діяльності окремих суб'єктів, що можуть бути присутніми у законодавстві держави [418]. Погоджуємося з цим твердженням і зазначимо, що негативний вплив залишає заплутаність та наявність великої кількості правових колізій, оскільки вони позбавляють інвестора можливості адекватно прогнозувати розвиток подій, наслідком чого є можливість зниження рентабельності вкладень.

З практичного боку інвестиційний клімат виявляється у розвитку двосторонніх відносин інвестора та конкретних внутрішньодержавницьких суб'єктів, які можуть бути представлені державними органами, господарюючими суб'єктами, банками, різними об'єднаннями. Відбувається конкретизація узагальненої оцінки інвестиційного клімату під час реальних юридичних, економічних, культурних контактів іноземної фірми з новим для неї середовищем.

Досить складною у питаннях інвестицій є взаємодія органів загальнодержавної влади з органами місцевого самоврядування. З одного боку, практично будь-які законодавчі зусилля керівництва держави з формування сприятливого інвестиційного клімату можуть бути блоковані неефективністю роботи органів місцевої влади. З іншого – робота на місцевому рівні зі створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій часто може компенсувати окремі недоліки загальнодержавного регулювання.

Забезпечення інвестиційної безпеки держави є досить складним механізмом, що надає можливість розвиватися державі за рахунок залучення інвестицій, причому як внутрішніх, так і зовнішніх. Механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави можна визначити як сукупність способів та засобів, за допомогою яких реалізується управління рухом інвестиційних ресурсів для забезпечення реалізації національних фінансових інтересів, а також здійснюється запобігання загрозам фінансовій безпеці.

---

[418] Ванькович Д. Інвестиційний клімат в Україні та шляхи його поліпшення: економіко-правовий аспект. *Економіст.* 2007. № 4. С. 79–81.

Умовно механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави можна поділити на такі сегменти, а саме: механізм ринкового регулювання, що працює на засадах самоорганізації та коригує інвестиційну безпеку держави у фінансовій сфері; механізм державного регулювання інвестиційних процесів; механізм приватного інвестування, що становить собою організацію співробітництва держави та інших юридичних та фізичних осіб, які займаються або прагнуть займатися інвестиційною діяльністю на території держави або спільно з нею.

У сукупності всі перераховані механізми є цілісною системою, у якій, залежно від особливостей розвитку фінансової системи, можуть переважати ті або інші компоненти. Основним із вищеперерахованих компонентів є механізм ринкового регулювання, що пов'язує різних юридичних та фізичних осіб та містить найбільші можливості задоволення потреб у безпеці фінансового розвитку держави. Зазвичай інвестори бажають працювати у стабільних ринках та за чітко обумовленими правилами, знана частина яких закріплюється у міжнародному та загальнодержавному праві та характеризується певним рівнем стабільності за змістом та у часі. Здебільшого вищезгадані правила забезпечують як органи державного регулювання, так і органи регулювання, що створюються самими учасниками інвестиційного ринку.

Висловлюємо думку з приводу того, що ринковий механізм інвестиційної безпеки є способом взаємодії покупців і постачальників інвестицій з метою підвищення рівня фінансової безпеки його учасників, створення та підтримання допустимих умов для реалізації інвестиційної діяльності. Не потрібно забувати, що функціонування ринкового механізму інвестиційної безпеки значною мірою залежить від належного правового забезпечення фінансової безпеки держави у цілому, так і банківської безпеки зокрема.

Нині, особливо у процесі реструктуризації боргових зобов'язань держави, остання потребує надходження величезних інвестиційних ресурсів, у першу чергу ззовні. Багато в чому цей процес стримує рівень вітчизняної банківської системи держави. У сегменті інвестиційних правовідносин банківська безпека держави характеризується переважно процесами негативної спрямованості, а саме: недостатністю ефективності банківського нагляду й прозорості

діяльності банківських установ; неналежним рівнем капіталізації банківської діяльності; неефективністю управління ризиками; високим рівнем банківських витрат; низьким рівнем управління.

Для зміцнення інвестиційної безпеки держави шляхом підтримки банківської безпеки держави необхідно: упорядкувати нормативно-правове регулювання банківської діяльності в Україні; спростити порядок капіталізації комерційних банків; зміцнити довіру вкладників, інвесторів та інших кредиторів банків, підвищити фінансову стійкість комерційних банків шляхом всебічної підтримки Національним банком України; удосконалити систему обов'язкових нормативів, які надаються банками до Національного банку України; посилити моніторинг за діяльністю банків.

Забезпечення фінансової безпеки держави потрібно здійснювати з урахуванням необхідності дотримання виваженої антиінфляційної політики та досягнення скорочення бюджетного дефіциту. Внутрішнє інвестування можна організовувати за допомогою законодавчого обмеження на експорт українського капіталу за межі України. Умови для зовнішнього інвестування також не зовсім сприятливі, адже на практиці існує незначна кількість потужних інвесторів, які можуть відкривати бізнес у нашій державі, особливо в умовах гострої конкуренції між сферами його вкладання та державами, які залучають іноземний капітал. Великого значення набуває і добросовісна поведінка інвесторів для забезпечення високого рівня інвестиційної безпеки держави у цілому.

Крім ринкового, існує і державний механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави. Зазвичай виділяють такі види активного втручання держави в інвестиційний процес: безпосередня участь держави у процесі створення масової інфраструктури, що є основою для подальшого стрімкого розвитку приватного підприємництва; створення найбільш сприятливих умов для діяльності приватних підприємців, що виражається у формуванні сприятливого інвестиційного середовища. Стимулюється діяльність насамперед у пріоритетних сферах фінансової системи держави; безпосередня участь держави в ефективних і значущих для держави проєктах, що у сукупності складають «бюджет розвитку держави», на основі якого відбувається реформування фінансової безпеки держави.

У сегменті залучення внутрішніх інвестицій варто звернути увагу також на суб'єктів великого бізнесу та на населення держави, яке також може стати потужним інвестором відновлення та стрімкого розвитку вітчизняної фінансової системи держави.

Для ефективного державного забезпечення інвестиційної безпеки необхідно гармонізувати інтереси держави й частки капіталу шляхом вироблення принципів та погоджених орієнтирів і завдань розвитку, а також механізмів їхнього досягнення. Особливо нині, у складний час для розвитку фінансової безпеки держави, в Україні склалися реальні передумови для інвестиційної стратегії держави. Вищезгадане підтверджується тим, що великі акціонерні товариства, приватні фірми та інші структури створили національний корпоративний капітал та вистояли у складні часи для фінансової системи держави. Ці корпорації визначають кістяк фінансової системи, тому тісне співробітництво держави з ними сьогодні є найбільш і доцільним, адже завдяки лідируючим позиціям найбільші групи підприємств найповніше виражають інтереси різних прошарків суспільства та мають для цього величезні фінансові ресурси. З іншого боку, великий бізнес саме сьогодні є найбільш зацікавленим в активному співробітництві з державою. Пройшовши складні часи, вітчизняному капіталу потрібна масштабна підтримка держави для реалізації власної продукції на нових ринках збуту та успішної конкуренції на них, а також для залучення іноземних інвестицій та створення сприятливих умов для реалізації масштабних проєктів реорганізації виробництва. Адже будь-який поступальний розвиток власного виробництва неможливий без стабільності у правовій сфері держави та формуванні на основі неї довгострокової стратегії інвестиційної діяльності, тобто без активного конструктивного державного впливу на інвестиційні процеси.

Досить великим інвестиційним потенціалом володіє і населення держави. Залучення і використання тимчасово вільних коштів населення залишається одним із найпотужніших потенційних джерел інвестування. У ситуації, яка склалася у фінансовій системі держави, складно розраховувати на посилення прямої її участі в інвестиційних проєктах. Адже інвестиційні можливості центральної і регіональної влади є доволі обмеженими, а бюджети практично постійно приймаються з дефіцитом. Держава може сприяти інвестиційним

проєктам переважно у формі інвестиційних податкових кредитів, кредитних гарантій або інвестицій у формі участі власності в капіталі.

Безпосередня участь держави у підвищенні власної інвестиційної безпеки може ефективно функціонувати лише за виконання таких вимог: необхідність обліку всіх напрямів і форм вияву механізму інвестиційної безпеки; належне врахування внутрішніх та зовнішніх чинників, що впливають на реалізацію інвестицій; виявлення й обґрунтування кількох можливих сценаріїв вирішення проблемних ситуацій у процесі інвестиційної діяльності; максимальна охоплюваність населення; невисока ризикованість такого інвестиційного проєкту; направленість на вирішення, у першу чергу, соціальних проблем суспільства, яких у нашій державі накопичується останнім часом особливо багато.

Основними елементами державного механізму забезпечення інвестиційної безпеки є: налагодження ефективної системи спостережень за розвитком фінансової безпеки держави; діяльність держави направлена на зменшення рівня загроз інвестиційній безпеці, а також на їх нейтралізацію у разі виникнення; діяльність держави щодо виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз інвестиційній безпеці.

Багато в чому роль держави у побудові ефективного механізму забезпечення інвестиційної безпеки зводиться до визначення цілей розвитку фінансової системи, що схвалюються суспільством, та реалізації механізму узгодження інтересів інвестиційній сфері на основі обґрунтованого використання елементів їх координації і взаємообумовлення.

3.2.4. Боргова безпека

Боргова безпека держави є одним із ключових елементів фінансової безпеки держави. Значна роль державного боргу у розвитку держави обумовлюється його багатостороннім впливом на всі сфери життя. Держава за допомогою підтримання належного рівня власної боргової безпеки регулює соціально-економічні процеси у суспільстві. Останнім часом зовнішній борг держави має чітку тенденцію до зростання. Саме тому особливого значення набуває проблема ефективного управління інститутом управління державним

боргом для підвищення рівня вітчизняної фінансової безпеки держави. Проаналізувавши вищенаведені дані, зазначимо, що у процесі управління державним боргом у період глобальних перетворень виникає досить багато перешкод, які призводять до зниження стану вітчизняної фінансової безпеки України. Зауважимо, що складності у процесі проведення досліджень у цій сфері посилюються також ідеологічними та політичними аспектами вищезгаданого явища, які часто заважають осмисленню практики правового забезпечення боргової безпеки держави [419].

Зазвичай поняття боргової безпеки розуміється як рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості, який є достатнім для вирішення нагальних соціально-економічних проблем, що не загрожують втратою суверенності і руйнуванням вітчизняної фінансової системи. У вузькому розумінні під цим терміном Н. Борзенко розуміє оптимальне співвідношення між зовнішнім і внутрішнім боргом з урахуванням загальної величини державного боргу і вартості обслуговування його складових[420]. На нашу думку, під поняттям боргової безпеки нашої держави слід розуміти певний стан заборгованості (як перед внутрішніми, так і перед зовнішніми кредиторами), перевищення якого змушуватиме державу-позичальника знову залучати нові кредити для покриття попередніх зобов'язань.

Проблеми забезпечення боргової безпеки держави досліджувались і раніше. Серед наукових праць, присвячених правовому забезпеченню окреслених проблем, можна виділити роботи багатьох видатних вітчизняних учених. Однак питання правового боргової безпеки держави досліджувались ними здебільшого фрагментарно.

У різні часи ставлення науковців до боргів держави було та залишається неоднозначним. Державні діячі минулих епох розглядали борг як негативне явище, з яким потрібно боротися усіма можливими методами. А. Сміт наголошував у своїх працях, що зростання державного боргу може спричинити банкрутство держави як

---

[419] Бригінець О.О. Правове регулювання управління зовнішнім державним боргом як провідний елемент забезпечення фінансової безпеки держави. Фінансове право у XXI сторіччі: III Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. Ірпінь, 2015. С. 23–25.

[420] Борзенко Н.А. Боргова безпека України. *Актуальні проблеми економіки.* 2009. № 15. С. 21–27.

позичальника, тому його потрібно уникати за всяку ціну[421]. Досить категорично про державні запозичення писав Т. Мальтус[422]. Він зазначав, що великий державний борг – це ракова пухлина, яка роздирає життя народу і його добробут. Подібної думки дотримувався Ж. Сей, який порівнював державний борг із новою зброєю, страшнішою за порох, зброєю, якою держава повинна користуватися лише у крайньому випадку та значно обмежених масштабах [423].

Наприкінці минулого року найбільшими боржниками у світі були найрозвиненіші держави. Але досвід розвинених держав підтверджує тезис, що державний борг – це досить складне явище, що зумовлене рядом факторів та має власну специфіку. Дійсно, навіть масштабні державні запозичення не завжди призводять до дефолту держави, а сама по собі наявність державного боргу не дає уявлення щодо реального стану державних фінансів.

О. Карпетян зазначає, що обсяги боргів переважної більшості держав світу постійно збільшуються [424]. Погоджуємося з науковцем та вважаємо за доцільне додати те, що причиною цього явища є дефіцит бюджетів, витрати на підтримку національної валюти, фінансування соціальних та інфраструктурних програм, які не сумісні з доходами державних бюджетів держав, що їх реалізують.

Оптимізація боргової політики України вимагає не лише розробки, але і впровадження цілісної стратегії, яка поєднуватиме завдання удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення боргової політики, короткострокові та середньострокові орієнтири управління державним боргом [425].

У сфері розробки способів розрахунку стану боргової безпеки держави робота триває уже понад 10 років. У Законопроєкті «Про державний борг України», який ще так і не набрав чинності,

---

421 Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

422 Мальтус Т.Р. Опыт о законе народонаселения. Книги III–V. М.: Директмедиа Паблишинг, 2008. 465 с.

423 Сэй Ж-Б. Трактат по политической экономии. М.: Дело: Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации, 2000. 373 с.

424 Карпетян О. Вплив державного боргу на макроекономічний розвиток: концептуальні підходи. *Світ фінансів.* 2011. № 3. С. 16–17.

425 Царук О.В. Концептуальні основи та статичні індикатори оцінки боргової безпеки держави. *Світ фінансів.* 2009. № 1 (10). С. 46–50.

запропоновано визначати стан боргової безпеки держави на основі визначеного переліку основних показників. Звичайно, наведені показники у проєкті ще будуть уточнюватись, але перші кроки від неконтрольованого нарощування державних боргів до зваженого управління та контролю за динамікою державного боргу вже зроблені. Бюджетний кодекс України визначає, що державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення. Відповідно до Бюджетного кодексу України місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення [426].

Виходячи з положень Закону України «Про основи національної безпеки України» серед загроз національним інтересам і національній безпеці України визначено велику боргову залежність держави, критичні обсяги державного, зовнішнього та внутрішнього боргів [427]. Боргову безпеку держави визначають як рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втратою суверенітету і руйнуванням вітчизняної фінансової системи.

Боргову безпеку держави як елемент фінансової безпеки держави слід розглядати за допомогою комплексного підходу як підсистему у складній, багаторівневій системі. При визначенні впливу боргової складової на фінансову безпеку держави необхідно визначити масштаб впливу державних запозичень і державного боргу на фінансову безпеку держави.

Питання запобігання фінансовим кризам, які виникають через надмірну заборгованість, постійно знаходять своє місце діяльності основних міжнародних фінансових установ, до яких належать МВФ

---

[426] Бюджетний кодекс України: Закон України: від 08.07.2010 № 2456-VI. *Верховної Ради України.* 2010. № 50–51. Ст. 1778.

[427] Про основи національної безпеки України: Закон України: від 19.06.2003 № 964-IV. *Відомості Верховної Ради.* 2003. № 39. Ст. 351.

та Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Неодноразово ця проблема була провідною і для фінансової безпеки нашої держави. Можна стверджувати, що навіть розвинена система управління державним боргом не може запобігти виникненню фінансової кризи при слабкій фінансовій політиці. Саме тому для забезпечення боргової безпеки держави необхідно намагатися досягти фінансової обґрунтованості рівня та темпів зростання державного боргу, а також наявних можливостей його обслуговування. Рівень державних запозичень має не заважати вирішенню найбільш нагальних соціально-економічних потреб та не загрожувати втратою фінансового суверенітету, а також руйнуванням вітчизняної фінансової системи. Виконання умов боргової безпеки спрямовується на задоволення потреб держави у фінансових ресурсах із урахуванням того, що перевищення відповідного критичного рівня може призвести до незворотних процесів.

Виникнення боргу в державі може бути пов'язане з різними факторами[428]. Умовно їх можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні.

До об'єктивних факторів можна віднести: непередбачені фінансові кризові явища у державі; погіршення зменшення ринків збуту вітчизняної промисловості; фінансування національних програм розвитку держави; природні катаклізми; масштабне впровадження нових виробничих технологій у найбільш розвинених державах.

До суб'єктивних факторів відносять: невиважену грошову політику Національного банку України; виконання передвиборчих соціальних програм, що не були раніше підкріплені відповідним бюджетним фінансуванням; незбалансований належним чином Закон України про державний бюджет на відповідний рік; нецільове або неефективне використання бюджетних коштів; несвоєчасне фінансування та виконання важливих інфраструктурних, будівельних проєктів; корупційний фактор.

Дійсно, з початку свого існування Україна характеризувалася як політичною, так і економічною нестабільною державою. У період 90-х років минулого століття в Україні були присутні такі явища, як

[428] Вахненко Т.П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи. *Фінанси України.* 2009. № 6. С. 14–28.

гіперінфляція та високий рівень безробіття. Саме у цей період руйнувалися старі економічні зв'язки та надто повільно створювалися нові. Тому з перших років свого існування молода держава досить багато запозичувала в інших держав та міжнародних інституцій. У такій складній ситуації зовнішній державний борг практично завжди був більшим від внутрішнього. Зовнішній борг – це заборгованість кредиторам за межами держави, яка складається із зобов'язань перед нерезидентами, які виникають внаслідок міжнародних позик або продажу фінансових активів за кордон.

Тлумачення зовнішнього державного боргу через грошові обов'язки країни зустрічаємо у фінансовому словнику: «Зовнішній державний борг – це сумарні грошові обов'язки країни, виражені грошовою сумою, яка підлягає поверненню зовнішнім кредиторам на певну дату, тобто загальна заборгованість країни за зовнішніми позиками і невиплаченими за ними відсотками» [429].

Але внутрішній борг має певні переваги над зовнішнім. Вищезгадане твердження обумовлюється насамперед тим, що повернення внутрішнього боргу та виплати відсотків за ним не зменшують потенціалу розвитку держави, тоді як зовнішній борг має у своїй основі зменшення присутності капіталу в державі. Внутрішні боргові зобов'язання забезпечуються переважно за рахунок внутрішніх джерел. Продовжуючи думку, І. Кондрат стверджує, що державним внутрішнім боргом України є термінові боргові зобов'язання Уряду України у грошовій формі [430].

Водночас можливість погашення зовнішніх боргових зобов'язань залежить від валютних надходжень. Отже, можливості у погашенні зовнішнього боргу визначаються експортним потенціалом держави. За останні роки обсяг зовнішніх запозичень значно зріс. Але і рівень ризику, що пов'язаний із наданням кредитів Україні, є досить високий. Дійсно, Україна, орієнтуючись на інтеграцію до ЄС, користується певною підтримкою як міжнародних фінансових організацій, так і найрозвиненіших держав. Однак можливості в

---

[429] Карлін М. І. Бюджетна система України: навчальний посібник. К.: Знання, 2008. 428 с.

[430] Кондрат І. Ю. Прогнозування показників державного боргу як фактора економічної безпеки України. *Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць.* Львів: РВВ НЛТУ України, 2011. Вип. 21.9. С. 210–216.

залученні порівняно дешевих кредитів поки що не збільшують масштаби інвестицій до України.

У світовому співтоваристві визначається, що безпечним для держави є рівень державного боргу, який не перевищує 35 % від валового внутрішнього продукту держави[431]. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України величина основної суми боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного ВВП.

Безпечним рівнем боргу є такий рівень боргу, при якому держава може своєчасно та в повному обсязі виконувати свої боргові зобов'язання без проведення реструктуризації цих зобов'язань (що нещодавно було зроблено) чи оголошення дефолту, а також здійснювати державні запозичення за прийнятними відсотковими ставками.

Світова практика свідчить, що надмірне накопичення державних боргів неодноразово призводило до розвитку масштабних боргових криз у державах. Зважаючи на це, поступово управління борговою безпекою держави у більшості держав було виділено у самостійний напрям фінансової політики, а боргова безпека держави стала незмінною складовою фінансової безпеки держав.

Серед чинників, що сприяли існуючому зниженню боргової безпеки нашої держави, можемо виділити такі: політична та економічна нестабільність у державі; недосконалість та нестабільність чинної нормативно-правової бази; непослідовність реформування під час проведення державної боргової політики; недостатня розробленість державної стратегії управління боргом; неналежна координація фіскальної складової наповнення бюджету та монетарної політики, що проводиться Національним банком України.

У сукупності вищеперераховані фактори значно знижують як фінансову безпеку держави у цілому, так і боргову безпеку нашої держави зокрема. Управління державним боргом у нашій державі можна розуміти як цілеспрямований комплекс заходів та засобів, що здійснюються державою в особі її уповноважених органів для найбільш ефективного використання залучених коштів та спрямовуються на розвиток пріоритетних державницьких завдань. Також

[431] Безопасный уровень государственного долга. URL: http://jur-consultings.ru/-art/135039.

процес управління державним боргом можна визначити як реалізацію стратегій управління заборгованістю держави, що дозволяють залучити необхідну суму фінансування для забезпечення пріоритетних завдань та функцій держави, а також вирішити будь-які інші завдання у сфері управління державним боргом.

У випадку ускладнення процесу управління державним боргом держава може вирішити вищезгадану проблему за допомогою різних варіантів дій, а саме: держава може відмовитися сплачувати борг, що призведе до зменшення довіри до неї з боку партнерів та зниження рівня її інвестиційної привабливості; держава може на певний обмежений час призупинити сплату боргу, не оголошуючи себе офіційно банкротом, що на практиці все одно не вирішує проблему, а лише відтягує її вирішення; держава може спробувати виконувати свої зобов'язання за будь-яку ціну, але вищезгадане вимагає певних соціальних та економічних жертв; держава може спробувати повністю або частково реструктурувати борг, а саме змінити умови або відтермінувати його погашення. Управління такою складною і неоднорідною категорією, як державний борг, потребує наявності і повноцінного правового забезпечення як відповідних структур, покликаних його обслуговувати, так і дієвого механізму його погашення. Дійсно, останній варіант є більш поширеним і прийнятним у світовій практиці. Але він має і негативні наслідки, а саме, як і попередні, зменшує довіру до держави з боку партнерів та знижує рівень її інвестиційної привабливості.

Таким чином, можемо констатувати, що для України характерна відсутність єдиної ефективної методології обліку зобов'язань держави. Пріоритетами фінансової політики держави повинне виступати здійснення зваженої боргової політики. Органами державної влади терміново необхідно вжити заходів щодо недопущення безконтрольного зростання державного боргу. Зовнішні фінансові джерела запозичень потрібно розглядати з точки зору їх обсягу і з позицій ефективності використання. У нашій державі також існують проблеми у сфері ефективності управління державним боргом.

На нашу думку, потрібно уповільнити темпи зростання зовнішнього боргу та проводити виважену фінансову політику у частині формування бюджетних видатків і надходжень, намагаючись

зменшити вплив політичної складової на цей процес. Адже із збільшенням зовнішніх зобов'язань держави зменшуються її можливості до самостійного планування власного розвитку.

Зазначимо, що існують також питання, які не можуть бути вирішені за рахунок існуючого механізму управління боргом, але значно знижують фінансову безпеку держави. У першу чергу, необхідно створити стабільну політичну ситуацію в нашій державі. На вищезгаданий процес значно впливають зовнішні фактори.

Вплив державного боргу на стан фінансової безпеки держави вимагає підвищеної уваги тому, що сучасний етап формування боргових зобов'язань характеризується рядом специфічних особливостей. Ефективне управління боргом на всіх його етапах дозволить уникнути кризових боргових ситуацій та перевантаження видаткової частини державного бюджету у сегменті витрат на обслуговування державного боргу, а також сприятиме забезпеченню стабілізації соціально-економічної ситуації та розвитку України. Забезпечення вітчизняної боргової безпеки є одним з пріоритетних завдань для підвищення рівня фінансової безпеки України.

3.2.5. Грошово-кредитна безпека

Ключовим елементом підсистеми фінансової безпеки України є грошово-кредитна безпека. Для кожної країни велике значення має політика у сфері грошового обігу та кредиту, оскільки шляхом регулювання пропозиції грошей вона впливає на перебіг багатьох процесів у країні.

Поняття «фінансово-грошова безпека держави» ввів Г. Пастернак-Таранушенко, який стверджував, що це – «різновид безпеки, що має вплив на всі галузі економіки держави. Оскільки гроші є еквівалентом вартості будь-яких товарів, вони (через ціну) є чинником, спроможним дестабілізувати економічне становиме в країні. Гроші – не тільки паперові або монетні знаки обміну, купівлі або продажу, а ще й безготівкові перекази та цінні папери (акції, векселі, сертифікати, облігації тощо), що визначають фінансовий стан держави. Величезне значення має банківська система країни, яка реалізує всі операції, що стосуються обігу грошей та цінних паперів.

Саме банки здатні стабілізувати або дестабілізувати фінансове становище держави»[432].

Умовою забезпечення економічної безпеки держави є грошово-кредитна політика. Слід зауважити, що ступінь впливу існуючої грошової маси в обігу на рівень фінансової безпеки юридичних та фізичних осіб і держави загалом багато в чому визначається характером заявленої монетарної політики, яка є найважливішою складовою грошово-кредитної політики, і практичними кроками щодо її реалізації.

Стан соціально-економічного розвитку держави, потенціал країни визначає характер декларованої монетарної політики. Суть змісту грошово-кредитної політики і грошово-кредитного регулювання дозволяє розширити сприйняття цих категорій, які А. Хорошева трактує в такий спосіб[433]:

1. Грошово-кредитна політика – курс держави у сфері забезпечення її економічної безпеки методами грошово-кредитного регулювання, що виражається в сукупності заходів грошово-кредитного характеру.

2. Грошово-кредитне регулювання – одна з функціональних підсистем забезпечення економічної безпеки держави, що є цілеспрямованим впливом держави на стан економіки за допомогою грошово-кредитного механізму усунення відхилень від визначеного курсу.

Значущість грошово-кредитної політики у життєдіяльності держави зумовлена необхідністю уникнення фінансових шоків і перекосів у реальному секторі економіки, зниження темпів інфляції, забезпечення стабільних темпів економічного розвитку і стійкості фінансової системи, протидії широким коливанням обмінного курсу національної валюти. А західні фахівці вважають, що в широкому

---

[432] Пастернак-Таранушенко Г.А. Економічна безпека держави: підручник для осіб, що навчаються за фахом «Службовець, державного управління». К.: ІДУС при Кабміні України. 1994. 140 с.

[433] Хорошева А.С. Содержание денежно-кредитного регулирования в контексте экономической безопасности государства // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. 2009. Вип. 2. С. 198–205.

розумінні грошово-кредитна політика включає також регулювання і нагляд за банківською системою[434].

Центральні банки здійснюють грошово-кредитну політику за завчасно встановленими правилами. У цьому разі операційний інструмент цієї політики залежить від впливу, наприклад, фактичних макроекономічних змінних (інфляція, зайнятість, економічне зростання), їх відхилення від цільових орієнтирів, що відображено у правилах Тейлора чи Мак-Калама. Наприклад, згідно з М. Фрідменом, грошова маса в економіці, що нормально розвивається, має зростати. За «монетарним правилом» М. Фрідмена, «на кожні 3 % зростання реального ВВП грошову масу можна збільшити на 3 плюс 1 чи 2 відсотки»[435].

Такий режим грошово-кредитної політики передбачає проведення комунікаційної політики в більш відкритому форматі і немає потреби в їх утаємниченні з боку центрального банку.

Водночас лауреат Нобелівської премії з економіки Мілтон Фрідмен і науковий співробітник Національного бюро економічних досліджень (США) Анна Шварц зазначали: «Наш власний висновок… полягає в тому, що передача грошових і банківських установлень на розсуд ринку призвела б до задовільнішого результату, ніж той, якого нині досягнуто завдяки державному втручанню»[436].

Рівень фінансової безпеки залежить і від порядку визначення напрямів грошово-кредитної політики держави та їх реалізації.

Розвиток глобальної фінансової кризи показав, що жоден центральний банк не зміг забезпечити ефективного досягнення стратегічних та тактичних цілей національних грошово-кредитних політик. Це було пов’язано зі швидким процесом фінансової глобалізації і значної інтеграції національних фінансових ринків, внаслідок чого національна політика у сфері грошово-кредитних відносин стала більш вразливою до зовнішніх шоків. Тому, проводячи національну грошово-кредитну політику, будь-який центральний банк

---

[434] Шулер К. Пост-Вашингтонский консенсус по денежно-кредитной политике // *Трансформация*. 1998. Октябрь. С. 20.

[435] Фридмен М. Количественная теория денег: пер. с англ. М.: Эльф пресс, 1996. С. 7.

[436] Friedman Milton, Schwartz Anna. Has Government Any Role in Money? // Journal of Monetary Economics. 1986. № 17. P. 37–62.

повинен враховувати широке коло зовнішніх чинників, які характеризують становище на світових фінансових ринках.

Вважалося, що центральний банк відповідальний за досягнення основних цілей: 1) підтримка стабільності цін (стабільності купівельної спроможності національної валюти); 2) підтримка фінансової стабільності; 3) підтримка фінансових посередників у період кризи ліквідності.

На практиці саме така послідовність цілей характеризувала і пріоритетність більшості національних центральних банків.

При здійсненні в розвинених країнах реформи фінансового регулювання показують, що триває пошук нових підходів до визначення пріоритетів грошово-кредитної політики і цілей діяльності національних центральних банків. Так, до переліку повноважень центрального банку включено – підтримання фінансової стабільності, запобігання зростання цін на активи. Це передбачає, що центральному банку має бути надане повноваження регулювати діяльність усіх фінансових посередників.

У свою чергу, надмірна концентрація повноважень у руках центрального банку може надати йому надто велику владу над фінансовою сферою і національною економікою.

Дієвість грошово-кредитної політики та її вплив на безпеку грошового обігу визначається:

– змістом, складовими і пріоритетами, характером розроблення основних засад такої політики та здійснення контролю за її проведенням;

– рівень безпеки грошового обігу (фінансової безпеки держави загалом) залежить від характеру взаємозв’язку і взаємозумовленості монетарної і фіскальної політики;

– безпека грошового обігу зумовлюється наявністю/відсутністю стимулів (обмежень) ГКП щодо рівня життя населення, наявності/відсутності достатніх фінансових ресурсів держави, напруженості (чи відсутності такої) балансу надходження та використання валютних ресурсів, можливості/неможливості стискання реальної грошової маси тощо, які прямо пропорційно позначаються на параметрах такої політики;

– на рівень безпеки грошового обігу впливає наявність/-відсутність замкненого циклу обігу національної грошової одиниці.

Відсутність замкненого циклу обертання національної валюти є одним із вагомих чинників платіжної кризи;

– безпека грошового обігу зумовлюється структурою грошової маси і кредитної емісії, системою контролю динаміки грошової маси, практикою стимулювання процесів збільшення обсягів банківських вкладів населення;

– на рівні безпеки грошового обігу безпосередньо позначається застосування в обороті грошових сурогатів;

– на безпеку грошового обігу впливає курс національної валюти.

Знецінення національної валюти призводить до зростання обсягу грошової маси, необхідної для обслуговування наявного натурально-речового кругообігу матеріальних цінностей, тобто для незмінного обсягу створеного продукту необхідна значно більша кількість грошей. Разом із тим стримувати валютні коливання й одночасно нарощувати грошову масу – неможливо;

– про безпеку грошового обігу можна судити з огляду на кредитну і відсоткову політику в державі;

– безпека грошового обігу визначається стабільністю грошової одиниці – відносною незмінністю вартості, яку представляє грошова одиниця в обігу і що виражається в купівельній спроможності грошей;

– безпека грошового обігу зумовлюється ефективністю управління грошовими потоками на державному рівні;

– підвищенню безпеки грошового обігу сприяють грошові реформи.

Безумовно, слід зазначити й про безпеку квазігрошей (недержавних грошових інструментів) як грошових інструментів, емітованих недержавними організаціями, що мають функції засобів розрахунку і збереження вартості і приймаються як оплата великою групою осіб. Недержавна грошова система визначається як сукупність видів квазігрошей, а також правил їх емісії та обігу і системи мір грошової цінності[437].

На безпеку грошового обігу впливає й перехід до безготівкових платежів, який дає можливість: розширення ресурсної бази; зниження

[437] Барановський О.І. Фінансова безпека: монографія. К.: Фенікс, 1999. 338 с.

витрат обігу грошових коштів і здійснення платежів; зростання кредитного потенціалу фінансового сектору і збирання податків; скорочення частки тіньової економіки.

Функціонування сучасних платіжних систем, враховуючи обсяг здійснюваних ними трансакцій, сприяє забезпеченню стійкості грошового обігу.

Так, безпека грошового обігу перебуває у прямій залежності від організації захисту економічних інтересів суб'єктів грошово-кредитного ринку.

Загрозами безпеці грошового обігу є: зростання неплатежів; слабкий рівень регулювання цін у природних монополіях, цінові диспропорції; погіршення структури платіжних засобів; штучне обмеження грошової маси в обігу, що призводить до поглиблення платіжної кризи та зростання масштабів тіньової економіки; рух доларових потоків усередині країни; збільшення питомої частки позабанківського грошового обігу.

Підвищення ж безпеки грошового обігу в Україні мусить відбуватися завдяки розробленню й реалізації обґрунтованих грошово-кредитної, антиінфляційної і валютної політики. Грошовий обіг потребує належного державного врегулювання та впливу на нього з боку уповноважених органів державної влади. Перебуваючи у тісному взаємозв'язку з усією економічною системою держави, він набуває різноманітних форм, а також зачіпає різноманітні сфери суспільних відносин, що певною мірою ускладнює належний вплив на нього з боку держави[438]. Питання грошей вивчали такі вчені, як Є. Алісов, О. Ашмаріна, В. Василець, Ф. Діланян, А. Ковальчук, О. Лукашов, В. Посполітак, О. Ситник, Є. Фролова та ін.

Публічна фінансова діяльність, що має безперервний, постійний характер, може спиратися й базуватися також лише на адекватних економічних відносинах. Цьому відповідає і грошовий обіг, правове регулювання якого зумовлюється потребами організації публічної фінансової діяльності та їй підпорядковується. Це, у свою чергу,

[438] Михальський Ю. А. Фінансово-правове підґрунтя грошового обігу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016.

визначає провідну роль у правовому регулюванні грошового обігу норм передусім фінансового права[439].

Грошовий обіг одночасно виступає і як необхідна умова функціонування сучасного суспільства, і як невід'ємна складова публічної фінансової діяльності. Враховуючи це, держава намагається врегулювати його як у межах своєї фінансової діяльності, так і в цілому у всіх сферах суспільних відносин. Грошовий обіг як об'єкт фінансово-правового регулювання являє собою безперервний рух грошей під час виконання ними своїх функцій у готівковій і безготівковій формах, який обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі і розрахунки в господарстві. Забезпечення безперервності руху грошей, його автоматизму є однією з основних цілей фінансової діяльності держави і одним із засобів її здійснення, оскільки будь-яка держава є постійно діючим механізмом, а оскільки потреби держави в коштах для виконання властивих їй функцій і вирішення існуючих завдань безперервні, то це спричиняє об'єктивну необхідність безперебійного наповнення й витрат відповідних централізованих і децентралізованих фондів. Забезпечуючи свої власні потреби, держава у процесі здійснення фінансової діяльності сприяє безперервності грошового обігу і як особливому економічному процесу, і як сфері суспільного відтворення, забезпечуючи кругообіг вартості в економіці[440].

Держава впливає на регулювання всіх суспільних відносин, зокрема й у сфері грошового обігу, за допомогою механізму правового регулювання, яким є система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини[441]. Такий механізм у сфері грошового обігу представлений насамперед грошово-кредитною політикою – комплексом заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання визначених Законом України «Про Національний банк України» засобів і методів.

---

[439] Алісов Є.О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 445 с.

[440] Алісов Є.О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст]: дис. .... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 445 с.

[441] Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Національний банк України»[442] основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; 2) процентну політику; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), зокрема з казначейськими зобов'язаннями на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; 8) зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; 9) емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

При регулюванні грошово-кредитного ринку НБУ застосовує набір таких монетарних механізмів та інструментів: а) відсоткові ставки; б) рефінансування комерційних банків; в) нормативи обов'язкового резервування коштів банківською системою; г) депозитні сертифікати НБУ для їх розміщення серед комерційних банків; д) операції на відкритому ринку; е) операції на валютному ринку (обмінний курс)[443].

Методи і засоби грошово-кредитної політики такі, як норми обов'язкових резервів, відсоткові ставки, управління золотовалютними резервами, операції з цінними паперами на відкритому ринку, регламентація імпорту й експорту капіталу впливають на пропозицію грошей, що цілком відповідає монетариській концепції НБУ, а обов'язкове резервування відмічається як один із найважливіших засобів грошово-кредитної політики, який можна віднести до інструментів непрямого впливу на грошову масу, хоча щодо комерційних банків він є прямим і досить жорстким інструментом впливу[444].

---

[442] Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999.

[443] Баліцька В.В. Механізм монетарного регулювання: оцінка впливу на господарську діяльність та формування капіталу підприємств України. *Економіка, фінанси, право.* 2008. № 6. С. 12–20.

[444] Вєтрова І.В. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. К., 2007. 19 с.

Зміст державно-правового впливу на процес грошового обігу, як стверджують М. Савлук., А. Мороз, І. Лазепко, полягає у тому, що, виступаючи у ролі посередника між банками у процесі проведення міжбанківських розрахунків, НБУ забезпечує: мінімізацію банківських ризиків; концентрацію, а водночас і оптимізацію надлишкових резервів комерційних банків; належний рівень безпеки системи розрахунків; ефективне регулювання грошового ринку завдяки отриманню оперативної та точної інформації про переміщення грошових коштів і стан банківських рахунків[445].

Водночас відносини у сфері здійснення грошово-кредитної політики не зводяться виключно до відносин НБУ з банками, які є лише посередниками, а охоплюють ширше коло питань, ніж відносини грошово-кредитної політики. Навіть більше, у глибокому розумінні предметом грошово-кредитної політики є не банки, а грошовий обіг як предмет його регулювання в кількісному та якісному аспектах. Банки у цих відносинах виступають як опосередкована ланка між суб'єктом управління (центральним банком як представником держави) та об'єктом – грошовою системою[446].

Так, стратегічна ціль грошово-кредитної політики, як зазначає О. Орлюк, має бути підпорядкованою загальним стратегічним цілям соціально-економічної політики держави: стабілізації сукупного обсягу виробництва, зайнятості та рівня цін. Тактичною метою політики є забезпечення внутрішньої стабільності грошей, тобто оптимальної рівноваги між попитом і пропозицією грошей. При цьому, визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики, потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації[447].

Т. Латковська підтримує це твердження, зауважуючи, що грошово-кредитна політика може бути реальною, якщо буде

---

[445] Савлук М.І. Гроші та кредит: підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, І. М. Лазепко та ін.; за наук. ред. М.І. Савлука. 6-те вид., перероб. і доп. К.: КНЕУ, 2011. 589 с.

[446] Козюк В.В. Центральний банк і грошово-кредитна політика. Тернопіль: Джура, 1999. 260 с.

[447] Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2003. 240 с.

нерозривно пов'язана з бюджетною, податковою й зовнішньо-економічною, тобто якщо вона буде складником єдиної державної економічної політики[448].

Як зазначає Є. Алісов, правове регулювання грошового обігу не обмежується юридичним впорядкуванням сукупної сфери ринків фінансових послуг, воно виходить за такі межі, оскільки ринкова інфраструктура як система установ і організацій (банків, бірж, ярмарків тощо), які забезпечують реалізацію відповідних фінансових послуг, організаційно відділена від публічно-фінансової інфраструктури, що забезпечує потреби в коштах держави й органів місцевого самоврядування. Обидві системи органів постійно взаємодіють, що забезпечує безперервність процесу грошового обігу[449].

Такий вихід за межі проявляється у вигляді норм про порядок здійснення касових операцій, відкриття і обслуговування рахунків, видачу ліцензій банкам і небанківським кредитно-фінансовим установам, що тісно переплітається з господарською діяльністю. У свою чергу, за межами вказаних нормативних вимог такі господарюючі суб'єкти можуть діяти вже не за публічно-правовими принципами фінансового права, а на основі приватноправових підходів, передусім згідно з нормами цивільного права. У результаті виникає певна гнучкість у відносинах між суб'єктами грошового обігу, що виявляється, і у разі здійснення грошово-кредитної політики.

На думку В. Козюк, методи правового регулювання відносин у сфері грошово-кредитної політики вирізняються особливим поєднанням імперативності (метод владних приписів) і диспозитивності. У процесі проведення грошово-кредитної політики НБУ використовує не лише владні методи, до яких треба віднести насамперед обов'язкове резервування, засноване на владному імперативному методі регулювання, а й економічні методи регулювання, методи непрямого впливу, які не несуть у собі владності приписів, але разом з іншими методами регулювання грошового обігу створюють певні економічні умови, що спонукають

---

[448] Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис. … докт. юрид. наук. Одеса, 2008. 533 с.

[449] Алісов Є. О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 445 с.

суб'єкта до передбачуваної НБУ поведінки, яка може бути прогнозована і навіть спланована[450].

С. Глібко стверджує, що диспозитивний характер впливу (непряме регулювання, без примусу) мають: 1) рефінансування для ефективного коригування ліквідності банків, виконання функції кредитора останньої інстанції НБУ; 2) відсоткова політика з метою ефективного управління грошово-кредитним ринком, обсягами грошової маси в обігу, виконання функції кредитора останньої інстанції; 3) управління золотовалютними резервами для: а) забезпечення внутрішньої й зовнішньої стабільності грошової одиниці України; б) впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит і пропозицію грошей в Україні; в) монетарного регулювання – купівля й продаж валютних цінностей[451].

Отже, у разі регулювання грошового обігу застосовуються як імперативний, так і диспозитивний методи. При цьому з метою гнучкості цих відносин окремі аспекти грошового обігу відданні на розсуд самих їх учасників, але ключові базові положення чітко закріплені у законодавстві та контролюються державними органами. У правому регулюванні грошового обігу і класичному регулюванні публічних фінансових відносин є кілька ключових відмінностей:

– на відміну від «чисто» фінансових відносин, відносини у сфері грошового обігу можуть регулюватися як імперативним, так і диспозитивним методами;

– ці відносини можуть здійснюватись і без державної правової реалізації, у випадку, коли суспільство чи його частина обирає певні платіжні інструменти, які відмінні від офіційних платіжних засобів;

– сфера грошового обігу не обов'язково пов'язана з відносинами щодо акумулювання, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів загального значення, оскільки цей обіг може проходити і поза їх межами;

---

[450]Козюк В.В. Центральний банк і грошово-кредитна політика. Тернопіль: Джура, 1999. 260 с.

[451] Глібко С.В. Вплив правових засобів грошово-кредитної політики Національного банку України на банківську діяльність. *Проблеми законності*. 2009. № 105. С. 144–154.

– державний примус поєднується при регулюванні грошового обігу з непримусовими, найчастіше стимулюючими, переважно економічними заходами впливу.

Державно-правовий вплив на процес грошового обігу має ряд відмінностей від аналогічного впливу на інші сфери публічних фінансових відносин. При цьому окремі його аспекти мають не правовий, а економічний характер, що закріплено законодавством України.

Для реалізації грошово-кредитної політики, забезпечення фінансової стабільності, підвищення якості, зручності та безпеки безготівкових розрахунків необхідно створення надійних умов для ефективного функціонування та розвитку платіжного простору. На сьогодні платіжний простір України являє собою значну кількість різних за видами платіжних систем, систем розрахунків, систем переказу коштів, діяльність переважної більшості яких пов'язана з функціонуванням банківської системи України. За допомогою цих систем відбувається безперервний переказ коштів, виконуються численні розрахунки за зобов'язаннями як усередині країни, так і за її межами[452].

Від рівня надійності та безпечності платіжних систем залежить стабільність фінансової системи та економіки країни у цілому. Оскільки незначне порушення в роботі однієї платіжної системи, невиконання хоча б одним учасником цієї системи своїх зобов'язань можуть призвести до системних фінансових негараздів, підірвати довіру суспільства до платіжної інфраструктури загалом. Створення стійкої фінансової системи забезпечить ефективне функціонування національної економіки, підвищить її конкурентоспроможність, а отже, – і рівень добробуту кожного громадянина.

У п. 15 Вступу Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці, який прийнятий Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ), зазначається, що від ефективної роботи платіжної системи країни залежить проведення грошово-кредитної політики та функціонування фінансової системи у цілому, а структура платіжної системи впливає

[452] Пожидаєва М. Діяльність платіжних систем як предмет фінансово-правового регулювання. *Публічне право.*2016. № 2 (22). С. 134–142.

на системну стабільність. При цьому організаційно-правова структура платіжної системи часто значно складна, ніж грошово-кредитна політика та інші види фінансової політики, і вона серйозно відрізняється в різних країнах [453].

Платіжна система розглядається як компонент державної кредитно-фінансової системи й елемент інфраструктурної та технологічної основи для реалізації цілей грошово-кредитної політики центрального банку, а її ефективність є одним із чинників, що впливає на стабільність фінансової системи, підвищення ліквідності фінансового ринку та швидкості обігу грошей.

Функціонування платіжної системи безпосередньо впливає на забезпечення стабільності національної грошової одиниці та стійкість грошового обігу. На думку М. Кучерявенка, грошова система складається з двох блоків елементів. Якщо перший блок елементів, які є функціональними (грошова одиниця; масштаб цін; види державних грошових знаків), розкриває зміст грошової системи, то елементи другого блоку є організаційними (організація готівкового обігу; організація безготівкового обігу; сукупність державних органів, які здійснюють управління грошовим обігом) та характеризують динаміку грошової системи.

У будь-якій державі платіжна система як невід'ємна складова грошової системи зокрема, так і фінансової системи у цілому, забезпечує безперебійний переказ грошових коштів для ефективного здійснення розрахунків, тим самим створюючи умови економічному зростанню країни.

На сьогодні слід враховувати, що поряд з безготівковою формою розрахунків та готівковими грошовими знаками застосовуються як електронні гроші, так й інші інструменти платіжних систем.

Електронні гроші використовуються як засіб здійснення платежів, приймаються обмеженим колом осіб, надаються емітентом в обмін на кошти у готівковій або безготівковій формі і, відповідно до законів України, не є валютними цінностями та грошовими коштами.

---

[453] Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці: Декларація принципів, прийнятих МВФ від 26.09.1999. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/995_950.

Варто враховувати, що в умовах глобалізації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема і фінансів, та швидкого розвитку інноваційних технологій робота будь-якої платіжної системи має ґрунтуватись на міжнародних стандартах організації розрахунків, а також враховувати світові загальновизнані принципи здійснення нагляду платіжних систем.

В Україні відносини у сфері організації та функціонування платіжних систем регулюються насамперед нормами національного законодавства з питань діяльності платіжних систем та переказу коштів. Наприклад, п. 6 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» передбачено, що Національний банк України регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками. Відповідно до ст. 41 Закону України «Про платіжні системи і переказ коштів в Україні» Національний банк України здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем і визначає порядок його організації та проведення відповідно до цього Закону, Закону України «Про Національний банк України» та нормативно-правових актів центрального банку. Ст. 51 Закону України «Про банки і банківську діяльність», згідно з якою банківські розрахунки проводяться у готівковій та безготівковій формах відповідно до правил, встановленими нормативно-правовими актами Національного банку України.

Для еволюції платіжних систем у світі притаманні поступове звуження сфери використання готівки, а в деяких країнах – майже відмова від неї (наприклад, у Королівстві Швеції, Королівстві Норвегії 1–2 % платежів здійснюють за допомогою готівки), а також паперових платіжних документів, поява нових платіжних інструментів і сучасних інноваційних платіжних технологій. За офіційними даними Національного банку України (далі – НБУ), рівень готівки у вітчизняній економіці 2019 року, на відміну від 2014 року, знизився з 17,8 до 9,2 % ВВП. У зв’язку з розвитком міжнародного співробітництва у світі відбувається глобалізація платіжних систем шляхом активізації транскордонних і мультивалютних платіжних операцій, здійснення яких забезпечується різними платіжними системами. В умовах нових викликів, пов’язаних

з епідемічною ситуацією, засвідчено необхідність сталого розвитку безготівкових розрахунків і цифрового платіжного сервісу.

Розвиток грошово-кредитної сфери в Україні значною мірою визначається наявними внутрішніми чинниками розвитку: ефективністю інституційно-правового забезпечення, сформованістю організаційно-економічних умов розвитку досліджуваної сфери, соціально-психологічними особливостями населення країни. Однак в умовах глобалізації світової економіки рівень грошово-кредитної безпеки все більше залежить і від зовнішніх чинників. Йдеться про посилення залежності національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, рівня економічної активності у країнах, що розвиваються, обсягів надходжень валютної виручки експортерів. Об'єктивним є виокремлення чинників розвитку грошово-кредитної сфери України за сферами впливу в контексті формування системних характеристик фінансової безпеки держави

Під час оцінювання рівня та аналізу стану фінансової безпеки держави варто брати до уваги усі її складники, оскільки кожна сфера характеризується властивими їй чинниками, наявність та реалізація яких може мати позитивний чи негативний вплив на фінансовий сектор загалом.

Так, індикатори та їх порогові значення грошово-кредитної безпеки:

– рівень монетизації економіки, % (не більше 50);

– рівень інфляції (до грудня попереднього року), % (не більше 107);

– обсяг готівки, % (не більше 4);

– рівень середньої процентної ставки кредитів банківських установ відносно інфляції, % (не більше 5).

За наявності негативного впливу чинників відбувається формування потенційно можливих або реальних загроз, які породжують фінансово-економічні проблеми.

Проблеми, наявні та потенційно можливі загрози грошово-кредитної безпеки:

– зростання неплатежів;

– слабкий рівень регулювання цін у природних монополіях, цінові диспропорції;

– погіршення структури платіжних засобів;

– «втеча капіталу» за кордон.

Основними державними інститутами, які визначають основні напрями та забезпечують ефективне проведення фінансової політики, виступають Національний банк України та Міністерство фінансів України, тому реформування вищезазначених структур є пріоритетним завданням Уряду щодо зміцнення основних індикаторів фінансової безпеки. Політика Національного банку України та Міністерства фінансів України повинна бути спрямована на: виважену грошово-кредитну політику в контексті зміцнення національної грошової одиниці, встановлення «плаваючого» валютного курсу, спрямування кредитних ресурсів МВФ не на «штучну» підтримку гривні, а на структурні інвестиційні зрушення та реформування економіки України в довгостроковій перспективі, суворий контроль щодо доцільності використання залучених ресурсів як з боку представників МВФ, так і Уряду України; відновлення довіри населення щодо розміщення тимчасово вільних коштів фізичних осіб на довгостроковій основі, зменшення ставки із залучення кредитних ресурсів, наближуючи їх до рівня високорозвинених європейських країн; усунення диспропорцій експортно-імпортних операцій та зменшення негативного сальдо торговельного балансу.

Для забезпечення грошово-кредитної безпеки повинні застосовуватися такі умови:

– обсяг обігових коштів підприємств усіх форм власності повинен бути на рівні, який забезпечує їх нормальне функціонування;

– рівень кредиторської та дебіторської заборгованості не перевищує встановлені нормативи;

– стабільне зростання обсягів безготівкових розрахунків при сплаті населення за товари та послуги;

– поступове зменшення обсягу тіньової економіки;

– емісія не перевищує встановлені нормативи;

– рівень доларизації грошового обігу не повинен перевищувати 10 % грошової маси в національній валюті;

– повернення вітчизняних валютних коштів з-за кордону;

– дотримання балансу між грошовими доходами та витратами населення;

– обсяг наданих економіці кредитів мають забезпечувати фінансування обігових коштів підприємств (установ, організацій) у необхідних для їх стабільного функціонування розмірах.

Значний вплив на рівень грошово-кредитної безпеки в України на нинішньому етапі розвитку становить зростаюча «доларизація» економіки держави. Сутність цього економічного явища полягає у витісненні національної грошової одиниці більш стабільною іноземною валютою. Основними сучасними формами прояву та причинами доларизації в Україні є: недосконаліть законодавчої та нормативної бази щодо використання в грошовому обороті країни іноземної валюти; низький рівень довіри до національної валюти з боку населення; високі інфляційні очікування та девальвація національної грошової одиниці; нерозвиненість фінансового ринку, зокрема ринку державних цінних паперів, що звужує можливості інвесторів щодо вкладення коштів у національній валюті; збільшення кількості іноземних банків у фінансовій системі; залучення державних позик в іноземній валюті; значні обсяги надходжень у країну валютних переказів від трудових емігрантів.

На сьогодні з огляду на загострену кризу та стрімке падіння довіри до банківських установ у країні спостерігається масове вилучення іноземної валюти з обігу і збереження на руках у населення. Одним із найбільш негативних наслідків доларизації для вітчизняної економіки є також зменшення впливу НБУ на грошово-кредитну сферу, що, в свою чергу, суттєво знижує ефективність монетарної політики (через обмеженість монетарних важелів управління). Забезпечення стабільності національної грошової одиниці є одним із завдань грошово-кредитної безпеки держави. Однак з метою посилення конкурентоспроможності національної економіки та здатності фінансової системи протидіяти зовнішнім впливам Національним банком України було запроваджено перехід до гнучкого валютного курсу, що одразу відобразилось на його динаміці. Такі дії регулятора за нинішніх умов можна вважати цілком виправданими, оскільки витрачання валютних резервів на підтримання національної грошової одиниці, з огляду на їх значне скорочення, стає все більш проблематичним. Політика фіксованого обмінного курсу (режим валютного таргетування) реалізовувалась в Україні принаймні останні 15 років, але в рамках співробітництва з МВФ українською владою було взято зобов'язання, дотримуючись плаваючого обмінного курсу, поступово здійснювати перехід до режиму таргетування інфляції.

Отже, до основних напрямів зміцнення фінансової безпеки України можна віднести: підвищення монетизації економіки; застосування цільового підходу до емісії грошової маси; відновлення ліквідності банківського сектору економіки та запобігання банкрутства системних банків; зменшення долі іноземних банківських установ в загальному обсязі капіталу банківської системи країни.

Безпека грошово-кредитного сектору є самостійним структурним елементом у системі фінансової безпеки держави, оскільки в грошово-кредитній сфері існують чинники, що становлять їй загрозу. Саме фінансова природа кризових явищ та їх монетарний характер обумовлюють необхідність оцінки сучасного рівня грошово-кредитної безпеки держави, яка здійснюється на основі аналізу макроекономічної та фінансової ситуації, аналізу процесів, що відбуваються на грошово-кредитному ринку. Отже, проблема належної підтримки грошово-кредитної складової фінансової безпеки держави є актуальною, оскільки зростає необхідність впровадження комплексу заходів, спрямованих на усунення недоліків в управлінні грошово-кредитною сферою і забезпечення протидії її тінізації. Потребує нагального розв'язання проблема недостатності грошової маси в легальному обороті з одночасним її скороченням у тіньовому обігу. Ситуація щодо формування грошово-кредитної безпеки потребує негайного втручання з боку Уряду та Національного банку України. Перед регулятором стає проблема підвищення грошово-кредитної безпеки як складової фінансової безпеки, за рахунок виваженої монетарної політики.

3.2.6. Безпека ринку фінансових послуг як елемент фінансової безпеки

Достатньо важко уявити існування сучасної економіки без ринку фінансових послуг, який використовується для надання та споживання фінансових послуг, результатом яких є формування фінансових ресурсів, які використовуються для економічного розвитку як держави, так і окремих суб'єктів господарювання. Ринок фінансових послуг є невід'ємною базою для розвитку всіх сфер народного господарства та створення умов для розвитку виробництва. У сучасних умовах без використання фінансових послуг не можна

уявити розвиток промисловості, бізнесу, торгівлі, охорони здоров'я, науки тощо.

Розвинений ринок фінансових послуг забезпечує функціонування реального сектору економіки через залучення фінансових ресурсів, здійснення платежів та перерозподілу грошових коштів. Ринок фінансових послуг багато в чому визначає економічну безпеку країни, захист національних інтересів в умовах глобалізації[454].

Користуючись фінансовими послугами, маємо можливість примножувати та зберігати власні накопичення, а з іншої боку – брати кредити та залучати інвестиції. З економічного погляду фінансові послуги – це послуги, пов'язані з перетворенням грошей у грошовий капітал, з юридичної сторони – це правовідносини, пов'язані з рухом грошового капіталу.

Функціонування ринку фінансових послуг забезпечують професійні учасники, які займають проміжне місце між стороною, що має грошовий капітал (потенційний інвестор), та стороною, що потребує грошовий капітал (потенційний реципієнт інвестицій). Не лише громадяни, але і держава зацікавлені в тому, щоб гроші працювали, а не лежали «мертвим» накопиченням. Але надання та отримання фінансової послуги завжди пов'язано з певною невизначеністю, ризиками, на які погоджуємося або ні, за власним вибором.

Розуміння важливості фінансових послуг потребує від держави створення належних умов для функціонування ринку фінансових послуг та зменшення ризиків, пов'язаних з його роботою. Публічний характер ринку фінансових послуг покладає на державу зобов'язання щодо правового регулювання та встановлення додаткових вимог як для професійних учасників ринку фінансових послуг, так і для реципієнтів інвестицій, що зумовлює належний захист самих інвестицій.

Відповідно до п. 10 ч. 1 статті 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»[455] державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення

---

[454] Сич Є. М., Ільчук В. П., Гавриленко Н. І. Ринок фінансових послуг: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2012. С. 9–10.

[455] Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 лип. 2001 № 2664-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text

державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту прав та інтересів клієнтів фінансових установ, фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, та запобігання кризовим явищам. На відміну від інших сфер діяльності ринок фінансових послуг потребує більш жорстких рамок, які встановлюються державою та спрямовані на створення гарантій, того, що професійний учасник ринку фінансових послуг відповідає вимогам щодо знань, досвіду та достатності капіталу. При цьому інвестор є захищеним та обізнаним про рівень ризику та дохідності його операцій.

Світовий ринок фінансових послуг є основним джерелом фінансування великих інвестиційних проєктів. Чого, на жаль, в Україні не відбувається. Адже більшість громадян звикли зберігати кошти вдома, ніби так надійніше. Але за таких умов в період зростання інфляції відбувається знецінення вартості грошей. Це є невигідним для самої людини і держави, які б могли використати ці кошти та спрямувати на інвестиційне фінансування.

На сьогодні переважно кожний з нас є споживачем фінансових послуг: відкриваємо депозитні рахунки, отримуємо кредити, сплачуємо внески до накопичувального пенсійного фонду, укладаємо угоди страхування, інвестуємо в житло тощо.

З боку держави створюються необхідні умови для розвитку ринку фінансових послуг та залучення інвестицій. У системі державного регулювання використовують ринкові важелі впливу на ринок фінансових послуг, а також нагляд і законодавчу діяльність. Публічно-правове регулювання спрямоване на стабілізацію ринку фінансових послуг, його розширення та вирішення соціальних проблем через соціальне страхування та пенсійне забезпечення. Активізація державного регулювання ринку фінансових послуг відбувається в період зростання загрози економічної безпеки держави. Відповідно до статті 19 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»[456] державне регулювання має на меті:

[456] Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 лип. 2001 № 2664-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text

1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;

2) захист прав та інтересів споживачів фінансових послуг;

3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;

4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;

5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників;

6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;

7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;

8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;

9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Для її досягнення органи державного регулювання повинні слідкувати та своєчасно реагувати на всі зміни на ринку, бути готовими коригувати політику правового регулювання та нагляду з урахуванням змін на ринку.

Державне регулювання ринку фінансових послуг здійснюється у двох напрямах: щодо ринків цінних паперів та похідних (деривативів), професійної діяльності на ринку цінних паперів та діяльності у системі накопичувального пенсійного забезпечення – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; щодо ринку банківських послуг та ринків небанківських фінансових послуг – Національним банком України.

Забезпечення стабільності ринку фінансових послуг та запобігання кризовим явищам є результатом як правового регулювання з боку держави та здійснення відповідного контролю і нагляду, так і самих споживачів, які повинні вміло оцінити роботу професійних учасників та користування фінансовими послугами, переконавшись у їх надійності.

Успішність реалізації фінансової безпеки на ринку фінансових послуг залежить від швидкості та ефективності реагування держави та

професійних учасників на можливі фінансові загрози, здійснення превентивних заходів та своєчасної ліквідації загроз.

Для стабільності ринку фінансових послуг та фінансової безпеки необхідним є правове його забезпечення, яке спрямоване не дієве управління безпекою ринку та захисту інтересів споживачів фінансових послуг.

Першим кроком у цьому напрямі є прийняття відповідних законодавчих та підзаконних актів, а також своєчасна їх зміна та доповнення, що створить сприятливі умови для ринку фінансових послуг. Існуюча правова база містить значну кількість законодавчих актів, закони України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про кредитні спілки», «Про недержавне пенсійне забезпечення» та інші, значну кількість підзаконних нормативних актів.

Ринок фінансових послуг постійно потребує впровадження заходів, спрямованих на його підтримку та безпеку. Однією із форм його державного регулювання, що визначено п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», є нагляд за діяльністю учасників ринку фінансових послуг. Органи державної влади здійснюють наглядову функцію у рамках реалізації контрольних повноважень. Відповідно до ч. 2 ст. 27^2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»[457] нагляд та контроль за провадженням діяльності з надання інформаційних послуг на фондовому ринку здійснюються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Частина 2 ст. 29 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначає, що Національний банк України в межах своїх повноважень здійснює нагляд за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг у формі безвиїзного нагляду та інспекційних перевірок відповідно до Закону та нормативно-правових актів Національного банку України.

[457] Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лют. 2006 № 3480-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text

У цій ситуації необхідно розмежовувати поняття «нагляд» та «контроль», які є взаємопов'язаними, але несуть у собі різний зміст контрольної діяльності. Нагляд необхідно розуміти вужче, оскільки він поширюється на перевірку без втручання у господарську діяльність суб'єкта, що надає фінансові послуги. В. Пахомов «під контролем … розуміє нагляд, спостереження, перевірку…»[458]. Основними напрямами нагляду є регулярна оцінка загального фінансового стану суб'єктів ринку фінансових послуг, результатів їх діяльності та якості управління, системи внутрішнього аудиту (контролю) та управління ризиками, дотримання обов'язкових нормативів і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами.

Під час здійснення нагляду отримуються загальні дані, а у разі контролю необхідно мати досить чіткі результати[459].

У фінансовій сфері нагляд має певну мету, яка спрямована на виявлення та оцінку факторів ризику, що негативно впливають на ринок фінансових послуг та діяльність його учасників. Результатом нагляду має стати ухвалення відповідних нормативно-правових актів. Нагляд допомагає передбачити та попередити негативні явища та проблеми на фінансовому ринку, на відміну від контролю, що надає інформацію про діяльність лише окремого суб'єкта.

Нагляд здійснюється як постійне спостереження на ринку фінансових послуг, при цьому для оцінки використовують і звітні дані, і результати проведених перевірок, аналізується економічна ситуація, зовнішні та внутрішні ризики, які активізуються на ринку, та інше.

Належний нагляд – це надійний спосіб стабілізувати ситуацію на фінансовому ринку та не допустити зростання ризиків. У випадку виникнення непередбачуваних ситуацій суб'єкти нагляду повинні негайно вживати заходи, спрямовані на забезпечення поліпшення стану ринку фінансових послуг.

---

[458] Пахомов В. В. Внутрівідомчий контроль за правозастосовною діяльністю податкових органів. *Форум права*. 2009. № 1. С. 423. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pvvdpo.pdf

[459] Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія. Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. С. 205.

Попередити ризики на ринку фінансових послуг і цим сприяти його фінансовій безпеці, як результат належного нагляду, можна шляхом правового регулювання. Надійне функціонування ринку фінансових послуг прямо пропорційно залежить від стану такого регулювання. Сукупність законодавчих та інших підзаконних нормативних актів, що регулюють фінансові послуги в України, визначають межі операцій на ринку та дій його учасників. При цьому сприяють надійному та ефективному його функціонуванню, оскільки сама природа ринку фінансових послуг містить підвищену загрозу фінансовій стабільності держави.

На відміну від більшості суб'єктів господарювання, діяльність на ринку фінансових послуг не допускає великої свободи, яка може призвести як до руйнування самого ринку, так і інших негативних наслідків. Посилення державного регулювання пов'язане з його впливом на всі економічні процеси в країні. Державне регулювання ринку фінансових послуг обумовлене тим, що більшою мірою воно полягає у встановленні певних обмежень та економічних нормативів у діяльності суб'єктів, які надають фінансові послуги. Ринок фінансових послуг не може бути поза економічними процесами, що відбуваються в державі, адже через надання фінансових послуг в економіку потрапляють значні грошові активи.

Важливим напрямом попередження загроз фінансовій безпеці на ринку фінансових послуг є проведення фінансового контролю. Необхідно звернути увагу на те, що фінансовий контроль у цій сфері розпочинається набагато раніше, ще до того, як фінансова установа розпочне надавати фінансові послуги.

Новостворені фінансові установи найбільше піддаються ризику банкрутства та фінансовим проблемам. Тому стосовно них посилені вимоги вже на етапі реєстрації фінансових установ та ліцензування їх діяльності. Так, відповідно до чинного законодавства до таких суб'єктів встановлені додаткові вимоги до матеріального стану засновників, професійних якостей керівного складу та необхідності створення певних підрозділів та служб.

Органи державного регулювання ринку фінансових послуг встановлюють вимоги до розміру статутного капіталу, цим самим вважаючи, що це сприятиме стабільності діяльності учасника ринку фінансових послуг, чим посилить захист інтересів споживачів

фінансових послуг та підвищить довіру до ринку. Так, Законом України «Про банки та банківську діяльність»[460] у статті 31 встановлено мінімальний розмір статутного капіталу в сумі не менше 200 мільйонів гривень. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»[461] торговець цінними паперами може провадити дилерську діяльність, якщо має сплачений коштами статутний капітал у розмірі не менш ніж 500 тисяч гривень, брокерську діяльність – не менш ніж 1 мільйон гривень, андеррайтинг або діяльність з управління цінними паперами – не менш ніж 7 мільйонів гривень. До статутного капіталу встановлюються й інші вимоги: він не повинен формуватися з непідтверджених джерел, кредитних коштів та інше.

Належна увага приділяється і діловій репутації засновників фінансових установ. Під діловою репутацією розуміють – сукупність документально підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про відповідність її господарської та/або професійної діяльності вимогам законодавства, а для фізичної особи – також про належний рівень професійних здібностей та управлінського досвіду, а також відсутність в особи судимості за корисливі кримінальні правопорушення і за злочини у сфері господарської діяльності, не знятої або не погашеної в установленому законом порядку (п. 26 ст.1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»).

Відповідно до п. 60 Положення про ліцензування банків[462] ділова репутація юридичної або фізичної особи є бездоганною, якщо стосовно такої особи немає ознак небездоганної ділової репутації, що визначена цим Положення, а саме: наявність в особи судимості, яка не погашена та не знята в установленому законом порядку, за вчинення злочинів проти власності, злочинів у сфері господарської діяльності, злочинів у сфері службової діяльності та професійної

---

[460] Про банки та банківську діяльність: Закон України від 7 груд. 2000 № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text

[461] Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України: від 23 лют. 2006 № 3480-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text

[462] Положення про ліцензування банків: затверджено Постановою Правління НБУ від 22 груд. 2018 р. № 149. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-v0149500-18#Text

діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; позбавлення особи права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю згідно з вироком або іншим рішенням суду (застосовується впродовж строку дії такого покарання); неналежне виконання особою обов'язків зі сплати податків, зборів або інших обов'язкових платежів, якщо загальна сума несплати дорівнює або перевищує 100 розмірів мінімальної місячної заробітної плати, та інше.

Законодавець не залишає поза увагою вимог щодо керівника та головного бухгалтера, наприклад Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)[463] визначено, що ділова репутація керівника, головного бухгалтера, керівника відокремленого підрозділу фінансової установи, фізичних осіб, які прямо чи опосередковано володіють істотною участю у фінансовій установі, повинна бути бездоганною. Ознаками відсутності бездоганної ділової репутації є: 1) особа в установленому законодавством порядку позбавлена права займати певні посади або займатися певною діяльністю; 2) особа має не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за умисні злочини, злочини у сфері господарської та службової діяльності; 3) особа була керівником, головним бухгалтером або власником істотної участі у фінансовій установі не менше ніж шість місяців протягом одного року, що передує прийняттю рішення відповідним державним органом про застосування заходу впливу у вигляді: відкликання/-анулювання усіх ліцензій у фінансової установи (застосовується протягом п'яти років з дня прийняття рішення відповідним державним органом про відкликання/анулювання ліцензії) та інше відповідно до пункту 22 вищезгаданих Ліцензійних вимог.

Для керівника, головного бухгалтера та керівників окремих структурних підрозділів фінансової установи запроваджується проходження співбесіди та тестування на відповідність займаній посаді, що проводиться під час прийняття рішення про реєстрацію

[463] Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів): затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 груд. 2016 № 913. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2016- %D0 %BF#Text

фінансової установи та отримання ліцензії на здійснення певних фінансових послуг.

Вимоги до розміру та джерел формування статутного капіталу, ділової репутації до керівного складу та засновників є невід'ємними заходами попередження ризиків зі створення фінансово забезпеченої та професійної у своїй сфері фінансової установи.

Діяльність фінансової установи супроводжують ризики від самого початку її діяльності. Це ставить завдання здійснення постійного спостереження за її роботою. У зв'язку з цим Національний банк України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку встановлюють економічні нормативи в діяльності професійного учасника ринку фінансових послуг, адже їх недотримання необхідно розглядати як сигнал про виникнення загрози та вжиття заходів для виправлення ситуацій. Національний банк України з метою контролю за банками встановлює щоденні, декадні, місячні, квартальні та річні види звітів (п. 4.1 Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні[464]). На реалізацію попереджувальних заходів Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку встановлюються пруденційні нормативи – кількісні та якісні показники, встановлені Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку з метою здійснення пруденційного нагляду, обов'язкові для дотримання професійними учасниками фондового ринку (п. 16 ч. 1 статті 1 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»[465]), а дотримання цих нормативів є обов'язком учасників фондового ринку та врегульовано п. 1 ч. 3 статті 27 цього Закону.

На основі звітів, за якими здійснюється оцінка дотримання економічних нормативів, державний регулятор виявляє факти неправильного розподілу ресурсів та втрати капіталу. Такий контроль забезпечує безперервний моніторинг з метою своєчасного реагування на виявлені проблеми в діяльності.

Запобігання фінансовим загрозам та проблемам окремого професійного учасника фінансового ринку є невід'ємною складовою

---

[464] Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні: затв. постановою Правління НБУ: від 28 серп. 2001 р. № 368. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01#Text

[465] Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України: від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Tex

фінансової безпеки фінансового ринку. Стабільність ринку фінансових послуг в цілому забезпечується фінансовою стабільністю окремого суб'єкта.

Ефективним контролем залишається проведення виїзних перевірок. На відміну від контролю за звітністю, такі перевірки дозволяють оцінити достовірність інформації у поданих звітах та скласти більш точну картину про фінансовий стан суб'єкта, що надає фінансові послуги, про своєчасність виконання зобов'язань перед споживачами послуг та дотримання економічних нормативів.

Відповідно до статті 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність»[466] перевірки здійснюються з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів Національного банку України. Проведення перевірок регулюється Положенням про організацію та проведення інспекційних перевірок, затвердженим Постановою Правління НБУ у редакції від 28 груд. 2017 р. № 145; Порядком проведення перевірок діяльності емітентів цінних паперів, затвердженим Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 4 грудня 2012 р. № 1178; Положенням 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), затвердженим Постановою Правління НБУ від 30 черв. 2020 р. № 90, та іншими. Планування перевірок враховує ступінь ризику, достовірність звітності, інформацію про існуючі проблеми. Безумовно, суб'єкти з підвищеним ризиком у діяльності, що може свідчити про їх нестабільне фінансове становище, підлягають контролю в першу чергу.

Результати проведених перевірок є підставою для прийняття рішень про застосування заходів впливу до таких суб'єктів, а також проведення рейтингового оцінювання. Наприклад, для банків застосовується система CAMELSO, метою якої є виявлення фінансового стану банку, якість менеджменту та корпоративного

[466] Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text

управління, прозорості операцій та ефективності внутрішніх контролів, управління ризиками; виявлення недоліків, що можуть призвести до банкрутства банку та вимагають посиленого контролю з боку органів банківського нагляду, а також вжиття відповідних заходів для виправлення недоліків і стабілізації фінансового стану банку. Деякі автори вважають, що «рейтингова оцінка банку не може слугувати мірилом фінансової стійкості банків,... а лише показує позицію банку в загальній сукупності банків»[467]. Водночас інші автори зазначають, що рейтинг полягає не в тому, щоб визначити місце в ньому кожного банку, а в об'єктивній оцінці їх стану[468]. У будь-якому разі рейтинг надійності – «обличчя банку на міжнародних і внутрішніх ринках»[469].

Досить актуальною залишається система оцінки ризиків, що використовується у банківській сфері. У цій системі увага зосереджується на оцінці ризиків з метою встановлення проблем у банку. Оскільки ступінь ризику не завжди має першочергове значення, якщо вміло управляти ним та своєчасно контролювати.

На ринку цінних паперів рейтингове оцінювання у певних випадках є обов'язковим. Відповідно до статті 4^1 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»[470] воно стосується підприємств, у статутних капіталах яких є державна частка; підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави; підприємств, які займають монопольне (домінуюче) становище.

Ринок фінансових послуг потребує посиленого контролю з боку держави, але не можна забувати про необхідність організації надавачем фінансових послуг внутрішнього фінансового контролю. Ефективна система внутрішнього контролю забезпечуєте стабільність

---

[467] Батковський В. А. Рейтингова оцінка діяльності банків. *Фінанси України*. 2004. № 5. С. 145.

[468] Лаврушин О., Агапов Ю. Благополучный баланс банка не гарантирует его надежность. *Финансовые известия*. 1993. № 27. С. 4.

[469] Дубілет О. Основні критерії ефективності українських банків. *Вісник НБУ*. 1998. № 3. С. 52.

[470] Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-448/96- %D0 %B2 %D1 %80#Text

ринку фінансових послуг. Система внутрішнього контролю, яка включає усіх працівників, насамперед забезпечує виявлення незаконних операцій, фінансових операцій підвищеного ризику, які містять ознаки легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом.

Для посилення внутрішнього контролю у фінансових установах створюються підрозділи фінансового моніторингу, ризик-менеджменту та інші. Система внутрішнього фінансового контролю доповнюється діяльністю служби внутрішнього аудиту, ревізійної комісії та зовнішнього аудиту. Відповідно до статті 45 Закону України «Про банки і банківську діяльність»[471] банк утворює постійно діючий підрозділ внутрішнього аудиту, який є складовою системи внутрішнього контролю. Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»[472] у статті 15^1 закріплено, що вищий орган управління або наглядова рада фінансової установи утворює в її складі структурний підрозділ або визначає окрему посадову особу для проведення внутрішнього аудиту (контролю).

Надання державному регулятору інформації про ділову репутацію керівника служби внутрішнього аудиту та наявність положення про службу є невід'ємними вимогами при отриманні ліцензії.

Служба внутрішнього аудиту здійснює свою діяльність як незалежний підрозділ та проводить оцінку системи внутрішнього контролю, управління ризиками, достовірності звітності та інше. Ефективність внутрішнього аудиту залежить від урахування зауважень та своєчасності вжиття заходів керівництвом професійного учасника ринку фінансових послуг за результати проведення внутрішнього аудиту.

Внутрішній аудит здійснюється у межах фінансової установи професіоналами з глибоким розумінням важливості управління, бізнес-систем і процесів, які маючим базовий мотив допомагати своїм

---

[471] Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text

[472] Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/2664-14#Text

організаціям більш ефективно управляти ризиками. Внутрішній аудит додає безпеки установі за умови орієнтування його на попередження негативних подій, забезпечуючи при цьому об'єктивне підтвердження достовірності інформації і надаючи уявлення про результативність та ефективність процесів управління ризиками, внутрішнього контролю та корпоративного управління.

Діяльність внутрішніх аудиторів здійснюється згідно з Порядком проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах[473].

Підвищений ризик діяльності на ринку фінансових послуг вимагає від держави застосування додаткових заходів щодо його безпеки, до яких потрібно віднести діяльність зовнішніх аудиторів. Відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»[474] обов'язковому аудиту підлягають підприємства, фінансова звітність яких оприлюднюється. Частиною 3 статті 14 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» передбачено, що підприємства, які становлять суспільний інтерес, зобов'язані оприлюднювати річну фінансову звітність та річну консолідовану фінансову звітність. Таке оприлюднення дозволяє користувачам отримувати повну, правдиву та неупереджену інформацію про фінансовий стан та результати діяльності фінансової установи.

До підприємств, що становлять суспільний інтерес, відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»[475], відносять підприємства-емітенти цінних паперів, цінні папери яких допущені до торгів на фондових біржах або щодо цінних паперів яких здійснено публічну пропозицію, банки, страховики, недержавні пенсійні фонди, інші фінансові установи та підприємства, які належать до великих підприємств.

---

473 Порядок проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах: затв. Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 5 черв. 2014 № 1772. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-14#Text

474 Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 груд. 2017 № 2258-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text

475 Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 лип. 1999 № 996-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text

Така звітність оприлюднюється разом з аудиторським звітом, а за її неоприлюднення законодавством передбачається відповідальність. Під час проведення обов'язкового аудиту необхідно уважно здійснювати вибір аудитора, адже лише аудитори, занесені до відповідного реєстру, мають право його проводити. З таким аудитором чи аудиторською фірмою укладається договір і вони несуть відповідальність за достовірність результатів проведеного аудиту.

Обов'язковий аудит є мірою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та держави від викривлення показників фінансової звітності, а тому випадки, порядок проведення такого аудиту нормативно врегульовані і не можуть бути змінені як при добровільному аудиті. Щоб споживачі фінансових послуг повністю покладалися на достовірність фінансової звітності, необхідно рівень аудиторського ризику знизити до мінімуму.

Особливе значення зовнішнього аудиту, що здійснюється суб'єктами аудиторської діяльності, надає держава під час реєстрації фінансових установ. Увага з боку держави пов'язана з тим, щоб впевнитися у фінансовій спроможності фінансової установи та стабільності на ринку фінансових послуг. Потреба в аудиті на етапі реєстрації чи отримання ліцензії повинна зменшити ризик появи на ринку фінансових послуг фінансово незабезпечених та неплатоспроможних суб'єктів.

Фінансова безпека ринку фінансових послуг напряму залежить від інтенсивності спрямування грошових потоків. Науковці вважають, що «у всьому світі посилення уваги до захисту прав споживачів фінансових послуг пояснюється специфікою фінансових послуг, які передбачають можливість істотного перекладення ризиків, що виникають при цьому, на самих споживачів. Проте нездатність зрозуміти та оцінити ризики створюють загрозу для економічної безпеки населення та підривають довіру до фінансового ринку. Це негативно впливає на стан матеріального становища громадян та стримує економічний розвиток держави в цілому»[476].

[476] Мельник О. А., Ковтун В. М. Посилення захисту прав на ринку фінансових послуг шлях до відновлення довіри споживачів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 292.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» від 20 вересня 2019 р. № 122-IX[477] викликано необхідністю удосконалення системи захисту прав споживачів фінансових послуг. Положення цього Закону України мають на меті запровадити однакові правила для фінансових установ, зокрема щодо реклами послуг, розкриття інформації та передбачають однакову відповідальність за порушення прав споживачів фінансових послуг. Подібні умови мають дозволити споживачам краще порівнювати різні фінансові продукти, а також забезпечать однакові конкурентні умови для фінансових установ.

Посилені заходи контролю на ринку фінансових послуг є виправданими, адже економічні втрати від існуючих проблем на ринку є значними, а іноді навіть незворотними. Тому застосування кожного обмежувального заходу або підвищення вимог у разі здійснення операцій чи функціонування самої фінансової установи обумовлено сутністю та специфікою ринку фінансових послуг.

3.2.7. Митна безпека

Безпека – елемент правової системи, об'єктом якої є суспільство та держава, а економіка як господарська діяльність суспільства є системою економічних відносин, що безпосередньо дотична до важливих сфер буття суспільства, які пов'язані з виробництвом, розподілом, обміном і споживанням матеріальних благ, призначених задовольняти людські потреби. Взаємодіючи з усіма сферами суспільних відносин у публічному бутті, економіка соціалізується, є частиною соціального буття людини. Своєю політико-економічною основою вона проникає у публічну сферу життя й набуває там правового оформлення, метою якого є державний вплив на економіку загалом в інтересах людини й суспільства, однак необхідною умовою її успішного функціонування є правовий «фундамент у вигляді прав власності й верховенства закону». Отже, економіка, безпека і право взаємопов'язані, бо їх родинним субстратом є суспільство.

---

[477] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг: Закон України від 20 вересня 2019 р. № 122-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/122-20#Text

Сутність економічної безпеки виявляється і конкретизується через систему її часткових видів – систему забезпечення економічної безпеки, які більшою чи меншою мірою мають економічну складову. Так, митна безпека є складовою економічної безпеки (І.Г. Бережнюк, А.І. Калініченко, М.І. Кулєшина, М.М. Левко, К.І. Новікова, І.В. Новосад, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко, П.Я. Пісной, О.В. Тильчик та інші), що формує і забезпечує захист національних інтересів у економічній чи зовнішньоекономічній сферах.

Отже, дослідження митної безпеки має здійснюватися в площині, де об'єднані здобутки економіки, соціології, правових наук і безпекознавства, а сформовані вченими теорії та концепції не повинні продукувати різночитання й неузгодженості підходів до порушеної наукової проблематики, оскільки це загрожуватиме непродуктивним дублюванням досліджень і, відповідно, призведе до неефективного використання наукового потенціалу та фінансових ресурсів.

Визначаючи поняття забезпечення митної безпеки, можна виділити широкий та звужений підходи. За широкого – значення забезпечення митної безпеки пов'язується із певним порядком та гарантіями законності здійснення діяльності у сфері митної справи, тобто правовим порядком у митній сфері. У вузькому ж значенні категорія «забезпечення митної безпеки» складається з діяльності уповноважених суб'єктів, відповідних форм і методів такої діяльності, урегульованих нормами права, переважно адміністративно-матеріальними і процесуальними, регулятивними і охоронними.

У чинному законодавстві правовий порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення виконання учасниками митних відносин загальнообов'язкових правил у сфері державної митної справи встановлений Конституцією України, Митним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими кодексами та законами України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України та інших центральних органів виконавчої влади, нормативно-правовими актами Державної митної служби та інших органів державної влади.

Основою правової діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки є принципи, які формуються з метою забезпечення прав і

свобод учасників митних відносин і належного забезпечення митної безпеки та визначають основні правила, за якими здійснюється діяльність вказаних суб'єктів. Митним кодексом України (стаття 80) визначаються такі принципи здійснення державної митної справи:

– виключної юрисдикції України на її митній території;

– виключних повноважень контролюючих органів щодо здійснення державної митної справи;

– законності та презумпції невинуватості;

– єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

– спрощення законної торгівлі;

– визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності;

– додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб;

– заохочення доброчесності;

– гласності та прозорості;

– відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються цим Кодексом.

Забезпечення митної безпеки розкривають як регламентовану чинним законодавством діяльність уповноважених суб'єктів (управлінсько-позитивну та адміністративно-юрисдикційну), що здійснюється у межах адміністративно-правових відносин, та має на меті створення належних умов для якісного та належного рівня забезпечення митної безпеки. Сутність такої діяльності полягає у здійсненні за допомогою наданих державою повноважень юридично значимих правових, організаційних та інших дій, спрямованих на забезпечення учасниками митних відносин виконання встановлених чинним законодавством правил у сфері державної митної справи.

Головним суб'єктом забезпечення митної безпеки є держава, що здійснює свої функції у цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Держава є виразником загальнонаціональних інтересів і гарантом їх захисту, вона забезпечує прозорість прийняття й реалізації рішень щодо здійснення макроекономічної політики, політики митної сфери, бюджетного процесу, управління фінансовими потоками та ресурсами, реформування податкової системи. Як інституційний представник

нації, держава має орієнтуватися на захист власних раціонально сформульованих національних інтересів.

Науковці вказують на значну кількість прогалин у регулюванні завдань, функцій, компетенції суб'єктів забезпечення митної безпеки, відсутність сталих, чітко визначених зв'язків між ними та іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, зокрема економічної. Пов'язано це, з одного боку, з відсутністю комплексного бачення системи суб'єктів забезпечення такої діяльності, як підсистеми іншої системи – суб'єктів забезпечення національної безпеки. Так, статтею 12 Закону України «Про національну безпеку України» (далі – базовий Закон) визначається сектор безпеки та оборони, до складу якого включено Міністерство оборони України, Збройні сили України, Державну спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони. Громадяни та громадські об'єднання добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Зазначені суб'єкти діють відповідно до повноважень, про які йдеться у наступних статтях базового Закону, проте не зрозуміло, яким безпосередньо загрозам вони при цьому протидіють – усьому комплексу чи тільки окремим загрозам, які безпосередньо вказані у базовому Законі.

З іншого боку, незважаючи на пропозиції вчених щодо формування державної політики у митній сфері, інституційного забезпечення митної безпеки, реформаційні процеси, які на сьогодні відбуваються у всіх сферах публічного адміністрування, постійно перебувають в активній фазі і зміни структури контролюючих органів мають досить часто ситуаційний характер, не вирізняються

послідовністю та системністю. Так, у грудні 2012 року Державна митна служба була об'єднана з Державною податковою службою України у Міністерство доходів та зборів України, яке 2014 року спочатку було ліквідовано Постановою Кабінету Міністрів України (п. 1), а через три місяці реорганізовано у Державну фіскальну службу України, 2018 року знову відбувся поділ Державної фіскальної служби України на Державну податкову та Державну митну служби як окремих центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію політики у податковій та митній сферах (Постанова КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України»).

На сьогодні, відповідно до Митного кодексу України, безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на митні органи (стаття 543). Пунктом першим Положення про Державну митну службу України передбачено призначення зазначеної Служби щодо реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями митного законодавства.

У міжнародних правовідносинах поняття «митних органів» визначаються так. У Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція від 1973 року) митний орган – це адміністративний підрозділ митної служби, уповноважений на виконання митних формальностей, а також будинки та спорудження або інші місця, визначені компетентними органами для цих цілей (E11 F2 Розділу 2 Загального додатку). Всесвітня митна організація дає визначення поняття «митний орган» як митного адміністративного підрозділу, відповідального за виконання митних формальностей, а також приміщення або інші ділянки, визначені компетентними органами. Митним кодексом Європейського Союзу митні органи визначаються як митні адміністрації держав-членів Європейського Союзу, відповідальні за застосування митного законодавства та будь-які інші органи, уповноважені національним законодавством застосовувати митне законодавство (стаття 5 глави 1 розділу 1) [187].

Призначенням митних органів в Україні є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (частина 1 статті 544). Митні інтереси України – це національні

інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи (стаття 6).

Доцільно визначити сучасні зовнішні та внутрішні загрози митній безпеці з метою формування механізму протидії, складовою якої виступають правові процедури діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. Зміст загрози безпосередньо пов'язаний з її формою, під якою розуміють способи зовнішнього вираження загрози. Форма надає змісту загрози фактичну визначеність в об'єктивному світі, зумовлює її межі. Завдяки формі загроза стає доступною для дослідження й оцінювання.

Варто погодитись з О. І. Попівняком про умовний поділ загроз митній безпеці на два типи:

1. Фіскально-регулятивні, які мають бути усунені у процесі здійснення суб'єктами забезпечення митної безпеки своєї управлінсько-позитивної діяльності.

2. Безпекові, що усуваються під час адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Фіскально-регулятивні загрози митній безпеці виникають у таких сферах:

– своєчасність та повнота стягнення митних платежів до Державного бюджету (правильність визначення митної вартості, класифікації товарів, застосування митно-тарифного регулювання, митного постаудиту та інші);

– впровадження та активне використання передових технологій під час митного контролю й оформлення товарів і транспортних засобів («Електронна митниця», «Єдине вікно», автоматична система аналізу й управління ризиками, уповноважені економічні оператори, електронна система попереднього інформування та інші);

– розвиток митного співробітництва насамперед з країнами-сусідами;

– максимальне наближення чинного митного законодавства до світових вимог;

– належний розвиток об'єктів митної інфраструктури, розбудова пунктів пропуску відповідно до світових стандартів.

До безпекових загроз можливо віднести загрози, пов'язані з належною організацією:

– боротьби з контрабандою;

– протидії порушенню митних правил;

– боротьби з корупцією;

– взаємодії з правоохоронними органами України та іноземних держав з метою викриття, документування та припинення вищевказаних загроз.

Протидія уповноваженими суб'єктами безпековим загрозам з метою забезпечення митної безпеки пов'язана не тільки із застосуванням адміністративного законодавства у сфері здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, але й кримінальної відповідальності.

Безпекові загрози, на відміну від фіскально-регулятивних, мають підвищену суспільну й економічну небезпечність, оскільки вони спрямовані на порушення загальнообов'язкових правил у сфері державної митної справи, що може завдати збитків життю та здоров'ю громадян України, культурній та історичній спадщині нашої держави, її економіці, сприяти розширенню тіньового сектору економіки, а в окремих випадках поєднуватися з учиненням інших злочинів тощо.

Конкретними формами прояву безпекових загроз, які визначають їх суспільну небезпечність, можна назвати такі:

– контрабандне ввезення в Україну зброї та боєприпасів може нанести серйозну шкоду суспільній безпеці громадян;

– незаконне ввезення (вивезення) зброї масового знищення, матеріалів чи технологій, що використовуються для їх виготовлення, створить загрозу безпеці не тільки громадян України, але й також міжнародній безпеці;

– підвищену суспільну небезпеку для громадян України становить контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів;

– вивезення за кордон національних цінностей, унікальних творів мистецтва, що мають для українського народу, світової культури велике історичне, культурне значення;

– ввезення на територію України недоброякісних продовольчих та промислових товарів, використання і споживання яких становить небезпеку для здоров'я населення;

– ввезення продукції низького морально-етичного змісту, що пропагує міжнаціональні конфлікти, сепаратизм, тероризм тощо;

– внаслідок незаконного переміщення товарів через митний кордон України завдаються прямі значні економічні збитки державі,

зменшується дохідна частина бюджету, разом з тим створюються умови для отримання тіньовими «ділками» значних незаконних та незадекларованих доходів, провокуються посадові, корупційні та інші кримінальні правопорушення, зміцнюються та фінансово збагачуються організатори організованих злочинних угруповань у сфері зовнішньоекономічної діяльності;

– набуття незаконного переміщення товарів через митний кордон України інтернаціонального характеру як однієї з основних форм кримінальної діяльності організованої злочинності у сфері контрабанди наркотичних засобів, зброї та незаконного переміщення підакцизних товарів (особливо спирту та тютюнових виробів);

– разом з контрабандою та незаконним переміщенням товарів через митний кордон України «паралельно» відбувається скоєння кримінальних правопорушень з «відмивання» коштів, здобутих злочинним шляхом, та їх подальша легалізація.

Ознаками управлінсько-позитивної діяльності митних органів є її формування у сфері управлінських, регулятивних, контрольних, сервісних та організаційних й інших відносин цих органів у зв'язку з реалізацією ними повноважень позитивного (неюрисдикційного) характеру у сфері державної митної справи, що не пов'язані з вирішенням спору про право чи відновленням порушеного права.

Ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів є її формування у сфері правоохоронних відносин цих органів у зв'язку з реалізацією ними повноважень негативного (юрисдикційного) характеру у сфері державної митної справи, що пов'язані з вирішенням у передбаченому нормами Митного кодексу України порядку правових спорів чи відновленні порушених норм права з метою охорони суспільних відносин у галузі митної справи, а також притягненням до юридичної відповідальності за порушення митних правил.

Суб'єктом забезпечення митної безпеки, який здійснює спрямування та координацію діяльності митних органів, є Міністерство фінансів України. Одними із завдань цього міністерства є, зокрема, забезпечення формування та реалізація єдиної державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства (стаття 3). Діяльність із забезпечення формування та реалізації державної політики підпадає під ознаки адміністративно-неюрисдикційної – у ній відсутній правовий спір, унаслідку її діяльності ухвалюються юридично-владні рішення у

вигляді наказів та інших індивідуальних актів щодо організації повсякденної діяльності ДПС та ДМС, зокрема. Тому можна стверджувати, що діяльність Міністерства фінансів України у сфері забезпечення митної безпеки є управлінсько-правовою.

Діяльність решти правоохоронних органів, які забезпечують митну безпеку країни – Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України (Держприкордонслужби та Національної Поліції), Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, Генеральної прокуратури України, здебільшого носить правоохоронний характер. Внаслідок наданих цим органам повноважень та відповідно до завдань, які вони виконують, переважна більшість їх діяльності у сфері забезпечення митної безпеки України пов'язана з вирішенням правових спорів. Наслідком їх діяльності є юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеної норми права у вигляді юридичного акта.

Кожен з цих органів має свої специфічні завдання у сфері забезпечення митної безпеки. Зокрема, це виявлення та припинення контрабанди, кримінальних правопорушень у митній сфері, економічних злочинів, охорона державного кордону, боротьба з корупцією та іншими посадовими злочинами, процесуальне керівництво їх діяльністю та прокурорський нагляд за нею.

Безпека як результат управлінської діяльності з усунення загроз має складну, множинну предметність: в одному з аспектів це – здатність системи запобігати заподіянню можливої шкоди інтересам особи, суспільства й держави, в іншому – вияв стану захищеності їхніх інтересів, у третьому – вияв системи заходів безпеки. З урахуванням очевидної необхідності посилення безпекового складника у процесі стрімкого реформування системи органів державної влади не варто залишати поза увагою майбутні ризики «переформатування» інституційної системи контролюючих і правоохоронних органів. У сучасних реаліях гостро стоїть питання формування ефективної системи суб'єктів забезпечення митної безпеки, протидії тінізації економіки в умовах обмежених можливостей фінансування кардинальних організаційно-структурних змін і, власне, відсутності визначення конкретної стратегії для забезпечення комплексної протидії тінізації економіки як складника державної політики національної безпеки.

РОЗДІЛ 4
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

4.1. Актуальні питання правового забезпечення фінансової безпеки в умовах глобалізаційних процесів

Для розгляду проблеми правового забезпечення фінансової безпеки України в умовах глобалізаційних процесів насамперед потрібно окреслити дефініцію «глобалізація». Вважається, що вперше термін «глобалізація» запровадив Т. Левіт 1983 року[478]. Варто зазначити, що цей термін походить від французького слова «global» – загальний[479]. Цим терміном визначається об'єктивний процес формування, функціонування та розвитку принципово нової всесвітньої системи відносин між державами і народами на підставі взаємозв'язку та взаємозалежності, що поглиблюються у всіх сферах життєдіяльності світового співтовариства.

Існує велика кількість визначень поняття «глобалізація». Так, П. Ганчев глобалізацію визначає як багатофакторний синергетичний процес зі створення глобальних економічних, фінансових, комунікаційних і інформаційних мереж, які пронизують весь простір Землі та інтегрують цивілізацію в єдину цілісну систему[480]. Д. Гелд глобалізацію розуміє як процес (або комплекс процесів), що втілює трансформацію в просторову організацію суспільних відносин і дій, оцінених з точки зору їх екстенсивності, інтенсивності, динаміки та впливу, і породжує трансконтинентальні або міжрегіональні потоки й мережі діяльності, взаємодії та виконання владних функцій[481]. З точки зору відомого українського вченого-правника В. Погорілка, глобалізація в розвитку сучасного суспільства поступово охоплює всі

---

[478] Хоменко С.В. Глобализация: взгляд с периферии. К.: Агентство гуманит. технологий, 2002. 61 с.

[479] Капто А. С. Энциклопедия мира. М.: Книга и бизнес, 2002. 544 с.

[480] Ганчев П.В. Глобализация цивилизации и необходимость новой формы философии. *Вопросы философии.* 2007. № 8. С. 160–165.

[481] Гелд Д. Глобальні трансформації. Політика, економіка, культура. К.: Фенікс, 2003. 584 с.

сфери суспільного життя: політичну, економічну, соціальну, духовну, і зумовлює трансформації в них на всіх рівнях: міжнародному, регіональному, національному, місцевому[482].

Погоджуємося з позиціями дослідників та зазначаємо, що у світовій практиці глобалізаційні процеси насамперед виражаються в посиленні економічного впливу розвинених держав на інші держави. Цей вплив здійснюється великими транснаціональними корпораціями та міжнародними фінансовими інститутами[483].

Наукове осмислення «живої» динамічної матерії глобалізаційних процесів, як зазначає А. Єфименко, не сприймає галузевих обмежень. Політика, економіка, право, культурні розбіжності різних держав перебувають у постійній взаємодії, тому спроби розглядати глобалізацію як статичне явище чи виключно з позицій правової, економічної чи політичної науки призводять до спрощених оцінок і некоректних прогнозів[484].

Дійсно, процеси глобалізації обумовлені багато в чому фінансовими чинниками. Водночас ці процеси, охоплюючи весь світ, породжують безліч нових небезпек. До них можна віднести:

1. Економічну нерівність держав. У загальноєвропейському вимірі ця обставина є однією з основних причин масштабного напливу біженців у Європейський Союз (далі – ЄС). Багато експертів визнають, що значна частина біженців є економічними мігрантами, які шукають для себе і своїх сімей краще життя на території розвинених держав Європи.

2. Загрозу переростання локальних конфліктів у глобальний (або конфлікт середнього ступеня). Упродовж останніх 70-ти років ми неодноразово ставали свідками того, що в незначні локальні конфлікти досить часто втручалися найбільш розвинені держави.

---

[482] Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності в Україні. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.

[483] Бригинец А. А. Влияние глобализационных процессов на состояние финансовой безопасности государства. *Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata».* 2015. № 12 (228). С. 16–19.

[484] Єфименко А. В. Виклики глобалізації та цивілізаційний вибір України. *Юридичний журнал.* 2006. № 5. С. 68–74.

Результатом таких конфліктів ставало руйнування або приведення до повного занепаду інфраструктури держав, де вони мали місце.

3. Світовий тероризм. Ця небезпека значно посилилася з настанням нового тисячоліття, а в останні роки суспільство стає свідком того, що у світі виникають досить великі за територією і за впливом держави, які міжнародним співтовариством визнаються терористичними (наприклад, Ісламська Держава).

Складні проблеми глобалізації осмислюються філософами, юристами, економістами, громадськими діячами, політиками. Глобалізація змушує по-новому поглянути не тільки на можливості держави в забезпеченні безпеки, але і на сам феномен фінансової безпеки держави. Загострюється проблема взаємовідносин меншості і більшості, адже багато в чому в інтересах меншості здійснюються заходи з охорони та підтримання безпеки власності.

Однією з причин, що розвивають конфлікти у світі, є гонка озброєнь, що виникла в епоху «холодної війни» між державами-членами НАТО та державами-учасницями Варшавського блоку. Фінансова система найрозвиненіших держав до початку 90-х років минулого століття значною мірою збагачувалася за рахунок продажу озброєнь. Частково ця ситуація має місце і сьогодні.

Але після 1991 року, з остаточним розпадом світової системи соціалізму, протиріччя в глобальному співтоваристві продовжували існувати і з часом навіть наростати. Результатом ставало проведення локальних збройних конфліктів. Тепер основною базою для виникнення конфліктів стали суперечності між розвиненими державами і державами, що розвиваються (конфлікти між Японською державою та КНР), та тими, що сповідують різні релігії (США та мусульманські держави) або різні течії однієї зі світових релігій (Ісламська Республіка Іран і Королівство Саудівська Аравія), між прихильниками глобалізації та її супротивниками (має місце на європейському континенті). За статистичними даними, найбільшими експортерами озброєння є США, РФ, КНР, ФРН, Французька Республіка[485].

[485] Arms trade: One chart that shows the biggest weapons exporters of the last five years. URL: http://www.independent.co.uk/news/business/news/arms-trade-exporters-importers-weapons-transfer94l

Фінансова система, заснована на гонці озброєнь, не спроможна змінити цей фактор – один зі стержнів свого розвитку. Занадто багато впливових осіб не зацікавлені у цьому. Іноді навіть штучно створювався образ ворога. У світі постійно відбуваються невеликі збройні конфлікти, які є значним джерелом прибутку для військово-промислового комплексу розвинених держав, а торгівля зброєю залишається одним з найприбутковіших напрямів світової торгівлі. Разом з цим наростає мілітаризація всього світу. Арсенал зброї найбільш розвинених держав уже давно здатний зруйнувати планету, проте найрозвиненіші держави світової спільноти тривалий час утримуються від масштабного військового конфлікту. Відбувається це за рахунок «політики стримування», тобто всі держави збільшують могутність власної зброї, чим стримують інші держави від намірів напасти на них. Україна є також потужним експортером зброї. Досить великі кошти і праця висококваліфікованих учених витрачаються просто заради створення зброї, яка призначається для знищення всього людства, але, на щастя, не застосовується. Вивільнені з цієї нескінченої гонки озброєнь ресурси могли б успішно використовувати для вирішення багатьох проблем планетарного масштабу: боротьби з бідністю, екологічних та соціальних питань, підвищення рівня духовного розвитку людства та інше.

Важливим завданням для забезпечення фінансової безпеки нашої держави є визначення ступеня глобальних ризиків. Їх можна розглядати з об'єктивної та суб'єктивної сторін. Об'єктивна сторона визначається ситуацією невизначеності у стані глобалізованого середовища в цілому, а суб'єктивна – визначає ступінь готовності людства ухвалювати рішення щодо усунення та нейтралізації загроз фінансовій безпеці. Погоджуємося з думкою Л. В. Нечипорук, яка стверджує, що основною загрозою фінансовій безпеці держави є незавершеність та недосконалість чинного законодавства у фінансовій сфері [486].

Упродовж останніх десятиліть відбулося чимало змін у взаємовідносинах між окремими групами та верствами людства.

---

[486] Нечипорук Л. В. Посилення загроз фінансовій безпеці держави в умовах фінансової глобалізації. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 281–298.

Більшість дослідників процесу глобалізації сходяться на тому, що основною рушійною силою такого діяння є фінансовий розвиток, тобто створення фінансової системи у масштабах усього світу. Провідну роль у прискоренні та розвитку цього процесу відіграють транснаціональні корпорації, які для отримання максимального прибутку використовують глобальні переваги та, розвиваючи міжнародну торгівлю, формують вільні фінансові потоки. Плануючи власну діяльність, вони спираються на підтримку міжнародних валютно-кредитних та політичних організацій. Діяльність транснаціональних корпорацій здійснюється шляхом використання передових розробок у сферах інформатизації та транспортних комунікацій. Але є і непоодинокі випадки, коли розвиток інформаційних технологій та транспорту визначає порядок і міру розповсюдження впливу фінансової глобалізації в окремих куточках планети.

Основним результатом процесу глобалізації є те, що промислово розвинені держави Європи та Північної Америки зміцнюють як економічний і політичний центри, а інші держави займають периферійне положення[487]. Але це не заважає окремим країнам з інших регіонів активно використовувати надбання глобалізації. До них можемо віднести Південну Корею, Республіку Сінгапур, Гонконг і Республіку Китай (Тайвань). Швидкими темпами розвиваються і нові індустріальні держави: Республіка Індія, КНР, Федеративна Республіка Бразилія.

З іншого боку, бурхливий розвиток глобалізаційних процесів зумовлює і ряд більш складних та динамічних проблем загальнодержавного, а також глобального характеру. Проблеми міжнародної фінансової безпеки пов’язані з такими аспектами міжнародних правовідносин, як правове регулювання торгово-економічних потоків, правове забезпечення міжнародної кредитної діяльності, розробка та регулювання митно-тарифних правил, правове регулювання діяльності міжнародних валютно-фінансових і торгових організацій, боротьба з організованою міжнародною злочинністю та інше.

---

[487] Білорус О.Г. Глобалізація і безпека розвитку. К.: ІСЕМВ НАН України, КНЕУ, 2001. 734 с.

Можемо констатувати, що суперечливість і неоднозначність процесу глобалізації призводять до відмінностей у його оцінці. З одного боку, зростають свободи громадян різних держав, відбувається економічне зростання, поглиблюється доступність інформації, а з іншого – поглиблюється світова нерівність, тобто збільшуються екологічні проблеми менш розвинених держав, більш кваліфіковані спеціалісти змінюють власне місце проживання на користь найбільш розвинених держав і підвищують їх фінансову безпеку, а не безпеку власної держави.

Процес глобалізації несе в собі масу небезпек і загроз, які знаходять практичне відображення у різних сферах суспільного життя. З огляду на те, що найбільш зацікавленими у розвитку глобалізації є транснаціональні корпорації та міжнародні кредитно-фінансові організації, посилюється небезпека для незалежності й суверенності держав, що відображається в розвитку систем національної безпеки[488].

З урахуванням домінуючого становища, яке займає фінансова складова у сучасній економіці, можна охарактеризувати останню як економіку, керовану через фінансові механізми за допомогою фінансових важелів, фінансових стимулів та у фінансових цілях. Водночас глобалізм у сучасному світі створив умови для становлення особливої фінансової влади, яка, володіючи світовими грошима і керуючи фінансовими потоками, дозволяє значною мірою диктувати умови розвитку будь-якій державі (зокрема, і Україні, яка нині лише долає наслідки соціально-економічної кризи)[489].

Цікаво цей процес пояснюють Е. Кочетов[490] і Г. Петрова[491], а саме: «Істота нового змісту фінансових потоків полягає в тому, що вони, з одного боку, відірвані від відтворювальних циклів (погляд у

---

[488] Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 362 с.

[489] Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20–21. Ст. 1684.

[490] Кочетов Э. Геоэкономика: финансы реальные и виртуальные (финансовый Дуализм и его правовые аспекты). *Общество и экономика.* 2000. № 1. С. 26–35.

[491] Фінансове право (у запитаннях і відповідях): навчальний посібник / за заг. ред. д.ю.н., професора Л.М. Касьяненко. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2014. 318 с.

віртуальний геофінансовий простір), з іншого боку, вони наповнюють новим змістом мінову вартість. У цій ситуації поглиблення процесу відходу від еквівалентного обміну і перелив фінансових потоків у спекулятивний капітал формують новітню економічну ситуацію, коли фінансовий менеджмент та фінансове право (як частина фінансового управління) отримують новітню функцію регулювання світових грошових потоків».

Забезпечення фінансової безпеки в епоху глобалізаційних процесів не може відбуватися без вирішення проблем світової економічної нерівності. Сутність цієї нерівності полягає в тому, що існує розрив у показниках економічного розвитку різних держав світу. Як і багато років потому, значна частина держав, що населена переважною більшістю світового населення, не забезпечує власним громадянам навіть частини тих благ, які мають жителі найбільш розвинених держав світу. Саме тому значна частина біженців, що потрапляють до держав Європи, є економічними мігрантами, що шукають кращого для себе фінансового забезпечення з боку держави, що їх приймає[492].

У контексті дослідження фінансової безпеки держав це означає ситуацію постійної політичної та фінансової нестабільності у світовій системі господарювання, тому що на практиці неможливо ігнорувати проблеми у цих державах. Особливо на Близькому Сході діяльність збройних і терористичних угруповань завдає серйозної шкоди в масштабах світової фінансової системи, хоча для самих учасників цих угруповань їх діяльність виглядає цілком справедливою спробою зрівняти соціальну ситуацію на планеті. Нерідко терористичні групи узгоджують власну діяльність з кримінальними угрупованнями всередині розвинених держав, що ще більше дестабілізує ситуацію у них[493,494]. Отже, проблема світової фінансової нерівності в епоху

---

[492] Six out of 10 migrants to Europe come for economic reasons and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says. URL: http://www.independent.co.uk/-news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice- president-a683l

[493] Paris attacks: What happened on the night. URL: http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994

[494] Nice attack: What we know about the Bastille Day killings. URL: http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671

глобалізації є серйозною загрозою фінансовій безпеці багатьох держав, насамперед найбільш розвинених з них.

Глобалізаційні процеси підштовхують і розвиток трудового та інтелектуального потенціалу людства. Нині мобільність трудових ресурсів є одним з найважливіших результатів розвитку глобалізаційних процесів. Для багатьох розвинених держав (зокрема, держав-членів Європейського Союзу) єдиним способом компенсації демографічного спаду виступає зовнішня трудова міграція[495,496]. Основними цілями міграції робочої сили є отримання більш оплачуваної роботи, а також перспектив кращого життя. Проте значну частину іноземних робітників становлять нелегальні мігранти й особи, які не мають дозволу на роботу. Ситуація фінансової нерівності між державами посилює цю проблему. Розвинені держави внаслідок зниження чисельності власного населення змушені вдаватися до послуг трудових мігрантів. Але далеко не всі особи, які приїжджають у ці держави, прагнуть працювати на благо нової батьківщини. Не завжди вони бажають стати повноцінними носіями культури та звичаїв нації нової держави. Частина з них просто не передбачає культурної асиміляції і пов'язує власну діяльність з кримінальними операціями. Ситуація ускладнюється тим, що з кожним роком унаслідок значних відмінностей між рівнями життя у різних державах на територію розвинених держав потрапляє все більша кількість іноземних громадян, часто нелегально. Потрапляючи туди нелегально, вони продовжують існувати в рамках функціонування тіньового сектору економіки розвинених держав. І це становить джерело дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в розвинених державах.

Водночас легальна трудова міграція досить позитивно впливає на фінансову систему держав, адже робочі місця заповнюються потрібними кваліфікованими спеціалістами, збільшується кількість податкових платежів до бюджетів різних рівнів. Глобалізаційні процеси створюють ситуацію, коли чим більш розвиненою є держава,

---

[495] Fact Sheets on the European Union. URL: http://www.europarl.europa.eu/-atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId= FTU_3.1.3.hl

[496] Number of EU migrants working in UK rises to record level. URL: https://www.theguardian.com/world/2016/may/18/number-of-eu-migrants-working-in-uk-rises-to-record-level

тим значно гостро стоїть перед нею ця проблема. Крім того, створюється інтелектуальний дисбаланс, коли найбільш підготовлені спеціалісти працюють лише на розвиток розвинених держав, виїжджаючи до них з держав, які економічно розвинені менше. Витрачаються значні кошти на підготовку спеціалістів державами, які розвинені менше, погіршується їх майбутнє, коли вже підготовлені фахівці мігрують за кордон. Тобто висококваліфіковані фахівці залишають ці держави, а їх місце займають низькокваліфіковані мігранти[497,498].

Глобалізація також змінює змістовне наповнення безробіття. Відбувається швидка структурна перебудова фінансової системи, у процесі якої роботу втрачають ті, чия кваліфікація недостатня або відсутня. При цьому соціальна політика навіть у розвинених державах сприяє не розвитку таких людей, а їх безробіттю або перепрофілюванню, що лише у кращому випадку створює нові робочі місця. Складається ситуація, коли саме існування значної кількості безробітних підсилює соціальну напруженість у суспільстві. Не знайшовши свого місця в легальній фінансовій системі, частина безробітних поповнює ряди осіб, що зайняті у нелегальному секторі економіки. Частина з них вдається до асоціальної поведінки[499]. У перелічених популярних випадках безробіття створює значні проблеми під час забезпечення фінансової безпеки держави. На нашу думку, важливою умовою для запобігання цій загрозі стає поліпшення якості освіти та готовність до зміни професії або підвищення кваліфікації.

Не будемо забувати, що XXI століття – це століття інформації. Інформатизація проникає в усі сфери суспільного життя і саме цим реалізовує власний вплив на фінансову безпеку держави. Було введено навіть спеціалізований термін «інформаційна безпека». Надлишок інформації стимулює розвиток технологій з її обробки, а

---

[497] Management of Low-Skilled Labour Migration. URL: https://www.oecd.org/-migration/mig/43999033.pdf

[498] Madeleine Sumption and Demetrios G. Papademetriou Legal Immigration Policies for Low-Skilled Foreign Workers / Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou. Policy Briefs. April. 2013. 13 p.

[499] Anne Gray social Europe: social protection or flexploitation? London; Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2004. 240 p.

саме винайдення методів обробки, накопичення і поширення інформації. Здійснюється це завдяки розвитку інформатики, інформаційної техніки (наприклад, модернізації мікропроцесорів та персональних комп'ютерів) і програмного забезпечення до них. Можливість володіти та використовувати певну інформацію нерідко стає вирішальною під час планування розвитку будь-якого бізнесу й отримання прибутку від власної діяльності. Але отримані завдяки інформатизації знання можуть використовуватись і не на користь держави та її громадян. У разі неправильного використання, володіючи необхідними знаннями, можна змінювати навіть середовище, в якому проживають громадяни певної держави. І ці події можуть загрожувати не тільки фінансовій безпеці держави, а й навіть національній, а то й існуванню всього людства. Значна їх частина заборонена нормативно-правовими актами міжнародного характеру. Наприклад, це стосується інформації про використання бактеріологічної зброї[500].

Але глобальні ризики сприймаються лише тоді, коли починають проявлятися їхні наслідки. У зв'язку з процесом глобалізації все більш високого значення набувають зовнішньоекономічні загрози. Їх актуальність зумовлена тим, що сам процес глобалізації відбувається в інтересах і за безпосередньої участі таких сил, як транснаціональні корпорації, фінансові та валютно-кредитні організації. У своїх інтересах ці сили здатні здійснювати сильний тиск на держави і не враховувати їх інтерес. Транснаціональні корпорації діють у ролі глобальної сили самостійно або в союзі з іншими суб'єктами. Однак, незважаючи на зростання могутності транснаціональних корпорацій, роль держави в міжнародній політиці зберігається. Водночас транснаціональні корпорації практично не піддаються контролю з боку традиційних державних регуляторів, відповідно, стають більш уразливими для злочинних дій. Відмінною рисою глобалізації є формування простору, в якому дія національних адміністративно-правових важелів досить ослаблена. Масштаби володіння

[500] Convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of bacteriological (biological) and toxin weapons and on their destruction. URL: http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C4048678A93B934C1257188004848.pdf

інформацією глобальних мережевих структур з їх непрозорістю для зовнішнього контролю підсилює цей процес. У поєднанні з наростаючою щільністю, масштабами і різноманітністю міжнародних фінансових потоків ця обставина створює досить сприятливі умови для розвитку фінансової злочинності.

Сучасний етап розвитку світової фінансової системи характеризується якісними структурними змінами прискорено, що здійснюється під впливом, з одного боку, протиріч між інтеграцією держав у світовому співтоваристві і прагненням держав зберегти економічну незалежність та самостійність, а з іншого – протиріччями між обсягом світових фінансових ресурсів і обсягами виробленої товарної продукції. Але при цьому не потрібно забувати фундаментальну істину, що ресурси планети є обмеженими, а потреби людини безмежні[501]. Сформувався і почав активно впливати на світовий розвиток інститут міжнародних фінансових організацій, що став основою для фінансової експансії розвинених держав щодо інших держав. Цей процес характеризує стрімке зростання міждержавних потоків капіталу і грошових коштів у різних формах, переплетіння діяльності світових фінансових операцій, наприклад спекуляції з валютою і цінними паперами. Вищезгадані особливості перетворили світову фінансову систему в найбільш нестійкий сектор світової фінансової системи. Наслідком вищезгаданих процесів є непостійність курсів національних валют, умов розміщення капіталу, надмірна рухливість капіталу як наслідок найменших публікацій у засобах масової інформації. Усе це разом викликає в окремих державах різкі зміни інвестиційної привабливості, тому за останні десятиліття можемо спостерігати за багатьма фінансовими кризами, що мають місце у різних державах.

Нині відрив фінансового сектору від виробничого дійсно досить великий і продовжує збільшуватися. У сфері фінансової безпеки світу складається парадоксальна ситуація, коли значна частина фінансових операцій працює для обслуговування виключно самих себе і при цьому не підкріплюється реально зробленими товарами, роботами або послугами. Таке обслуговування перетворюється в основний

[501] Мочерний С.В. Економічна теорія: підручник. К.: Видавничий центр «Академія», 2004. 856 с.

пріоритет, що дозволяє отримувати з нього і за його допомогою колосальні доходи без стимулювання виробництва реальної продукції. Отже, за впливом на фінансовий сектор наслідки минулої світової фінансової кризи унікальні. Варто зазначити, що для світових фінансів це – «ідеальний шторм», який використовується для перерозподілу капіталу у світовому масштабі.

Остання обставина є досить важливою для розуміння процесів, що входять до складу вітчизняної фінансової безпеки держави, адже після глибоких потрясінь[502] стан української фінансової безпеки на сьогодні переживає непрості часи. У результаті значно зменшилася кількість конструктивних процесів у галузях реального сектору економіки, зумовивши ряд негативних процесів: від зниження виробництва до банкрутства і ліквідації суб'єктів правовідносин. Причин тому є досить багато. Серед них хотілося б виділити декілька, а саме: значний розвиток фінансового сектору у разі активної підтримки таких процесів з боку державного апарату і під час відповідного обмеження подібної підтримки галузей реального сектору, наприклад агропромислового комплексу або легкої промисловості; безконтрольне заохочення збільшення іноземних інвестицій, переважно у вигляді спекулятивного капіталу, в реальний сектор економіки, що значно швидко послабило останній, позбавивши його інноваційного розвитку та можливостей реструктуризації на новій технічній, технологічній та організаційній основі. Досить широко поширювалося копіювання того, що в розвинених державах уже давно не проводиться і не купується. З такими перспективами розвивати зовнішньоекономічні зв'язки і підвищувати конкурентоспроможність могли тільки окремі підприємства.

Загрози безпеці людини і світу в цілому тепер існують і з боку технічних винаходів і технологій. Характер цих загроз ускладнюється від прямих погроз існуванню людини до непрямих погроз самостійності його мислення, здоров'ю його психічного світу. Досить

[502] Геєць В. М. Розгортання фінансово-економічної кризи в Україні у 2009 році: негативні наслідки та засоби їх пом'якшення: науково-аналітична доповідь / Ін-т екон. та прогнозув. НАН України; Ін-т демограф. та соц. дослідж. НАН України. К., 2009. С. 128–132.

часто причиною посягань на фінансову безпеку держави стають інтереси інших держав, міжнародних організацій та корпорацій.

У глобалізованому світі, як загрозу фінансовій безпеці держави, можна також розглядати нестабільність світового фінансового ринку. У загальносвітовому масштабі вперше світове співтовариство зіткнулося з такою загрозою у фінансовій сфері на початку 70-х років минулого століття. Саме в цей період сформувався і почав активно впливати на світовий розвиток і розвиток окремих держав, регіонів і континентів інститут міжнародних фінансових організацій. Цей процес, безумовно, характеризує: стрімке зростання міждержавних потоків капіталу і грошових коштів у різних формах; розвиток функціонування світових фінансових ринків, які спеціалізуються на операціях з валютою та цінними паперами; спрощення валютних і фінансових режимів, чому насамперед сприяє розвиток інформаційних технологій.

Враховуючи мінливість вищезгаданих процесів, спекулятивний фінансовий капітал поступово мігрував у найбільш глобалізовану нішу фінансової системи світу. Дійсно, саме у цей час у структурі світової економіки сформувалися й отримали випереджальний розвиток допоміжні сектори, які віднесені тепер до «третинного сектору економіки». Зростаючі розміри спекулятивного капіталу забезпечили не тільки випереджальний розвиток третинного сектору, але й зростання його частки в економіці розвинених держав до критичних значень. Прикладом такої ситуації може слугувати вплив Дж. Сороса на курс національної валюти Великобританії 1992 року[503,504].

До сьогодні досить велика частина валового внутрішнього продукту багатьох держав проводиться саме в третинному секторі і, по суті, є фіктивною цінністю. До цієї фіктивної цінності можна, наприклад, віднести юридичні послуги, товарну марку, ринковий курс валют і акцій, формування іміджу продукту. Дійсно, виробництво

---

[503] Джордж Сорос – человек, который обрушил фунт стерлингов. URL: http://www.aton-line.ru/study/reference/legends/strongdzhordzh_sorosstrong_-chelovek_kotoryj_obrushil_funt_sterlingov/

[504] Сделка столетия: как Джордж Сорос обрушил британский фунт. URL: http://lpgenerator.ru/blog/2016/07/15/sdelka-stoletiya-kak-dzhordzh- soros-obrushil-britanskij-funt/#ixzz4MloBiVCA

таких «товарів» не підвищує ефективність функціонування фінансової системи. Отже, продовжує формуватися і розвиватися модель світової фінансової системи, де реальний сектор виробництва, який забезпечує функціонування всієї фінансової системи будь-якої держави, постійно зменшується. Але постійно зростає роль спекулятивного фінансового капіталу і посилюється фінансовий тиск третинного сектору. Створюється ряд негативних процесів в економіці розвинених держав, які поступово починають впливати на економіки інших менш розвинених держав. Прикладом цього може служити іпотечна криза в США, яка почалася 2006 року і поступово зросла до світової фінансової кризи 2008–2009 рр.

Варто у цьому питанні зазначити позицію Д. Львова, на думку якого випереджальний розвиток третинного сектору економіки зумовив та стимулював розвиток ряду негативних процесів[505]. М. Сільвестров пропонує виділити такі негативні явища: зростаючий розрив між обсягами спекулятивного капіталу і його товарним покриттям неминуче посилив у всіх державах світової економічної системи кризові явища, що стали закономірним супутником глобалізації; посилення тиску на реальний сектор економіки за допомогою штучного зростання витрат виробництва і цін на товари (послуги, роботи) закономірно знижує їх конкурентоспроможність на світовому ринку, компенсувати яку доводиться за рахунок його монополізації та одержавлення; поглиблюються процеси перерозподілу на користь розвинених держав, що в переважній більшості володіють надлишковим фінансовим капіталом, на частку яких припадає до 85 % і більше сукупного світового доходу; лідерство закріплюється за технологічно розвиненими державами за допомогою проникнення в реальний сектор економіки держав, що розвиваються і трансформуються для збільшення прибутковості та стійкості спекулятивного капіталу, а також для підвищення його товарного покриття[506].

---

[505] Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. академик Д.С. Львов. М.: Наука, 2004. 740 с.

[506] Сильвестров С.Н. Глобализация: политико-экономические вызовы. М.: Наука, 2004. 740 с.

Дійсно, Україна як держава почала активно включатися у світові фінансові глобалізаційні процеси тільки наприкінці попереднього сторіччя, тому багато механізмів ще не мають достатньої правової бази, яка їх регламентує. На нашу думку, процеси глобалізації використовуються переважно в інтересах високорозвинених держав і створених ними міжнародних фінансових інститутів, у структурі яких переважає спекулятивний капітал. В інших державах правила на вільному ринку встановлюють представники міжнародних фінансових інститутів. Але окремі держави змогли стати на шлях сталого розвитку і значно обмежити діяльність спекулятивного капіталу на власній території. Це, наприклад, КНР, Республіка Індія, Федеративна Республіка Бразилія.

Також в умовах глобалізації фінансових процесів було знайдено інші ефективні засоби для попередження кризових явищ – колективні угоди між найбільш розвиненими державами, а також міжнародні фінансові та інші інститути, покликані попереджати кризи і мінімізувати фінансові втрати від них. Прикладом вищезазначених угод став перехід держав Європейського Союзу до єдиної валюти – євро, яка виступила альтернативним гарантом стабільності світової фінансової системи на європейському континенті в умовах, коли незабезпеченість долара стала очевидною. Цей захід сприяв досягненню певної стабілізації на світових фінансових ринках, оскільки у спекулятивного капіталу з'явилася більш стійка фінансова форма існування, і це тимчасово послабило його тиск на реальний сектор економіки. Слушно зазначає Н. Патика, наголошуючи, що євро – запорука валютно-фінансової стабільності для держав ЄС[507].

Введення спільної європейської валюти серйозно підвищило рівень фінансової безпеки держав-членів ЄС, але тільки на короткий термін. Фінансова система європейських держав занадто пов'язана із США та іншими державами. Дійсно, в 2006–2009 роках спроби утримати курс долара на прийнятному рівні виявилися безуспішними. Вищезгадана тенденція призвела подальшого скорочення реального сектору економіки, що можемо спостерігати нині. Зазначимо, що кризові явища у фінансовій сфері по-різному вплинули на розвинені держави і на ті, що розвиваються. Менше постраждали ті держави, які

[507] Міжнародні валютно-кредитні відносини: навч. посіб. К.: Знання, 2012. 566 с.

успішно використовували заходи національного захисту від руйнівних впливів спекулятивного капіталу, тобто з обережністю залучали іноземні інвестиції у власний реальний сектор економіки, чим значною мірою посилили власну фінансову безпеку. Саме таку стратегію національного розвитку вибрали США і розвинені держави Європи. Багато інших держав, навпаки, стимулювали вкладення іноземних спекулятивних інвестицій у власні сектори реальної економіки і не змогли за необхідності вплинути на іноземні інвестиції та забезпечити належну державну підтримку власним секторам реальної економіки. Постраждали найбільше ті держави світової спільноти, керівники яких з різних причин не обрали своєчасно дієвих захисних заходів для підтримки стійкості власної фінансової системи і захисту національних інтересів.

Стабільність та стійкість набувають нові змістовні характеристики, які необхідно враховувати під час практичної реалізації заходів щодо забезпечення фінансової безпеки держави.

Раніше було зазначено, що в умовах постійної нестабільності система правового забезпечення фінансової безпеки держави повинна бути побудована так, щоб вчасно використовувати механізми швидкого адаптивного реагування на різні виклики та загрози. Це дає можливість гнучкого та оперативного реагування на будь-які зміни, використовуючи весь спектр інструментів та наявної інформації. Тобто широко застосовувані у минулому столітті системи забезпечення безпеки, засновані на жорстких силових принципах, поступово відходять у минуле.

Багато років потому безпека переважно розглядалася як здатність адекватної відповіді на ситуацію, що характеризується ризикованістю та небезпекою, але нині в глобальному масштабі навіть тимчасова рівновага є недосяжною. Протиріччя у фінансовому і політичному плані продовжують наростати, а практика боротьби з ними практично не розробляється. У світовому масштабі відсутня організація, що повномасштабно займається вирішенням окреслених проблем.

На нашу думку, прагнення до забезпечення фінансової безпеки має змушувати постійно накопичувати ресурси, забезпечуючи стійкість власної фінансової системи, але при цьому і вкладати наявні ресурси для забезпечення стійкості в майбутніх періодах розвитку.

Суспільство епохи глобалізації є суспільством споживачів, що не завжди переймаються окресленими питаннями, а також можливим безпечним існуванням у майбутньому глобальному світі.

Дослідники вбачають декілька варіантів виходу з цієї ситуації. Одні пропонують створити світове керівництво, яке має відповідати за вирішення всіх глобальних проблем людства. Також пропонується почекати, доки протиріччя між державами та іншими суб'єктами не перестануть існувати самі собою[508]. Тобто природний процес розвитку людства приведе до усвідомлення своєї єдності й єдності інтересів. Інша група дослідників вважає, що управління глобальними проблемами можливо на основі діалогу[509]. Але формування діалогу передбачає існування шанобливого ставлення до усіх сторін та шанування їхніх відмінностей. На жаль, ці проєкти досі ще не знаходять практичної реалізації, що створює необхідність вироблення механізмів глобального регулювання.

Нині основним завданням глобальної фінансової безпеки є протидія дестабілізації міжнародних відносин і забезпечення можливостей стабільного фінансового зростання всіх держав. На сьогодні функції міжнародної фінансової безпеки частково виконують різні структури, а також систему міжнародного права.

Існуюча система міжнародного права включає в себе загальновизнані принципи і норми, що регулюють міждержавні відносини у різних сферах. Роль і значення міжнародних договорів в епоху глобалізації значно розширюється. Набирають популярності угоди між двома або кількома суб'єктами міжнародного права. Крім того, міжнародне право регулює і фінансові відносини між державами, що не входять до внутрішньої компетенції держав.

За допомогою міжнародного права регулюються питання міжнародної фінансової безпеки, правового становища держав, міжнародного регулювання режиму державної власності, міжнародних фінансових відносин та порядку переміщення фінансів. Присутні

---

[508] Шепелєв М.А. Теоретико-методологічні засади політологічного аналізу глобалізації управління: дис. ... докт. політ. наук: 23.00.04. Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича, спец. рада Д.76.051.03. Чернівці, 2007. 419 с.

[509] Чешков М. Глобалізація: сутність, сучасна фаза, перспективи. *Pro et Contra*. 2010. № 19. С. 178–194.

окремі правові положення, що регулюють елементи міжнародних фінансових відносин: фінансове право, банківське право, бюджетне право та інші. Крім того, фінансові відносини регулюються нормами інших галузей міжнародного права, наприклад режим боротьби з фінансовою злочинністю в міжнародній сфері та інші.

Необхідно враховувати, що в умовах зростання міжнародної торгівлі формуються тенденції, які складно спрогнозувати навіть теоретично. До них можемо віднести коливання світової фінансової системи та періодичні кризові явища у ній. Але національні держави чинять опір явищам спаду і кризи, тому такі явища в окремих державах відбуваються не завжди синхронно з іншими державами. Як досліджували раніше, у світі, крім держав, існують й інші джерела впливу як політичного, так і фінансового характеру. Тому відносини в глобальному співтоваристві досить відрізняються від ієрархічної структури державних відносин, що також варто враховувати в системі побудови глобальної фінансової безпеки. Якісно врахувати інтереси усіх сил не завжди можливо. Отже, система міжнародних відносин характеризується окремими елементами хаосу, хоча і покликана об'єднувати і впорядковувати глобальні правовідносини.

Наприкінці минулого століття стало зрозумілим, що міжнародні фінансові відносини набувають усе більшого значення і впливу порівняно з національними. Розвиток цього процесу значно поглибився, і міжнародні фінансові відносини можуть навіть перебудовувати структуру національних фінансових відносин. Світова фінансова система стає значно сильною від найпотужніших національних, змушуючи їх підлаштовуватися під нові реалії та створюючи для них нові загрози. Нині навіть найсильніші у фінансовому плані держави не здатні повною мірою захистити власну фінансову систему від несприятливих зовнішніх проявів. У цьому і полягає основна відмінність глобальної фінансової системи від міжнародних фінансових відносин, які регулювалися в двосторонньому або багатосторонньому порядку. Глобальні фінансові відносини практично не піддаються регулюванню з боку держав.

Оскільки спостерігаємо, що існуючі державні фінансові та політичні інститути не мають змоги забезпечити глобальну фінансову безпеку, то постає питання про формування нової глобальної фінансово-політичної культури, здатної комплексно, враховуючи

передові досягнення науково-технічного прогресу, вирішувати поставлені питання. Глобальна фінансово-політична культура повинна пропонувати правила належної поведінки, що мають відповідати сутності міжнародного права та діяльності найбільш авторитетних міжнародних організацій.

Незважаючи на вищезгадані негативні прояви глобалізації, це явище у цілому носить позитивний характер. Повністю нівелювати його негативні прояви і наслідки неможливо з об'єктивної точки зору, але координувати і направляти його розвиток є доцільним і можливим для фінансово розвинених держав або їх об'єднань. Процеси глобалізації відкривають досить багато можливостей, насамперед до них можемо віднести можливість культурного обміну та взаємного збагачення, а також координацію дій у сфері науки і технологій.

В. Клочко зауважує, що саме за допомогою процесів глобалізації держави можуть користуватися більшим спектром можливостей[510]. Продовжуємо думку автора та доповнюємо тим, що більш успішні держави реалізовують перехід до інформаційного суспільства, менш розвинені отримують змогу зменшити власне фінансово-технічне та соціокультурне відставання.

Отже, бачимо, що жодна держава, якою б розвиненою вона не була, не може убезпечити себе від негативних проявів ззовні, тобто попередити негативні наслідки для власної фінансової безпеки. У контексті зазначеної особливої актуальності набуває проблема забезпечення фінансової безпеки як однієї з найважливіших складових національної безпеки кожної окремої держави. Для вирішення цієї проблеми 1996 року на Ліонській зустрічі у верхах було прийнято економічне комюніке[511], у якому зазначалося, що глобалізація фінансових ринків може призвести до нових ризиків нестабільності і потребує від усіх держав проведення виваженої економічної політики та структурних реформ, що, у свою чергу, призведе до скорочення зовнішніх дисбалансів і тим самим сприятиме міжнародній фінансовій стабільності. Також було визначено, що для вирішення вищезгаданої проблеми необхідно виробити комплексний

---

[510] Клочко В. Глобалізація та особливості сучасної економічної кризи. *Економіка України.* 2011. № 9. С. 27–37.

[511] Фінанси: підручник / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. К.: Знання, 2012. 687 с.

концептуальний підхід до дослідження поняття фінансової безпеки, що потребує виокремлення такої складової, як міжнародна фінансова безпека. Міжнародну фінансову безпеку було визначено як комплекс міжнародних умов співіснування домовленостей та інституціональних структур, за яких кожній державі – члену світової спільноти забезпечується можливість вільно обирати і здійснювати свою стратегію соціального, економічного і фінансового розвитку, не зазнаючи зовнішнього тиску і розраховуючи на невтручання, розуміння та взаємоприйнятну і взаємовигідну співпрацю з боку інших держав.

Глобалізація включає в себе створення певного «нового міжнародного економічного порядку»[512], який виходить за межі традиційних моделей та вимагає організації або перебудови інституту фінансової безпеки держав. Досить важливу роль у вирішенні окреслених проблем відіграють партнерські угоди про вільний рух капіталів, товарів і послуг, урахування взаємних економічних інтересів, відмову від силового тиску, рівноправні відносини між усіма державами світу. Тобто міжнародна фінансова безпека – це такий стан реалізації способів та засобів, при якому забезпечується взаємовигідне співробітництво держав у вирішенні національних і міжнародних фінансових проблем, реалізується забезпечення ефективного функціонування національної та міжнародної фінансової системи, а також її поступальний розвиток. Отже, основним питанням міжнародної фінансової безпеки як важливої складової міжнародної економічної безпеки є створення умов для співпраці усіх держав у процесі розв'язання багатьох глобальних проблем людства.

Але процес глобалізації є практично неминучим, хоча не для всіх держав він є привабливим повною мірою. Саме тому Україні вже нині необхідно намагатися забезпечити умови, що відповідають її інтересам, роблячи шлях до глобалізації більш безпечним і перспективним. Успішне просування власних інтересів держави може бути досягнуто тільки шляхом швидкої і якісної трансформації.

Непотрібно забувати і про те, що у минулому національні уряди намагалися відстоювати свої інтереси на світовому економічному

---

[512] Войтович Р. В. Вплив глобалізації на розвиток сучасного світу. URL: http://www.vidkryti- ochi.org.ua /2013/06/blogpost.html

просторі за допомогою автономної системи управління та боротьби за суверенітет за будь-яку ціну. Але з моменту повноцінного включення держави у процес глобалізації її суверенна роль буде зменшуватися. Негативним наслідком цих процесів є те, що будь-яка (навіть економічно сильна) держава поступово втрачає здатність ефективно реалізувати свій суверенітет над власною валютою та управляти фінансовими процесами на власній території. Найбільш вагомо глобалізація відчувається у сегменті функціонування фінансових ринків, які поступово стають провідним елементом світової фінансової системи. Сучасний глибокоструктурований світовий фінансовий сектор перетворюється на глобальну систему утворення, розподілу та перерозподілу більшості фінансових ресурсів планети між світовими провідними суб'єктами правовідносин, що відбувається на принципах глобальної конкуренції. Водночас фінансова глобалізація передбачає єдиний ринок та забезпечує сприятливі можливості інвестування у будь-якій державі.

Вищезгадані процеси дають підстави говорити про розвиток кардинально нового явища світового масштабу – фінансової глобалізації. Л. Примостка та О. Чуб вказують, що у найширшому сенсі фінансова глобалізація – це ідеологія, політика та практика об'єднання національних грошових систем[513]. Діяльність цього явища виходить за межі фінансових процесів та реалізовує значний вплив на переважну більшість сфер життєдіяльності світового суспільства. На нашу думку, явище фінансової глобалізації у майбутньому реалізовуватиме все більший вплив на розвиток суспільства, а також надасть поштовху до утворення кардинально нової системи міжнародних правовідносин, у першу чергу, у сфері політики та економіки. Насамперед фінансова глобалізація стимулює до універсалізації світових інвестиційних процесів, інтеграції фінансових ринків, а також способів їх функціонування. Крім того, буде поступово знижуватися ступінь замкненості національних фінансових систем, що здійснюватиметься під тиском світового капіталу та діяльності міжнародних фінансових інститутів. Але явище фінансової глобалізації нерівномірно проявляється у різних державах.

---

[513] Примостка Л.О. Фінансова глобалізація: сутність, форми прояву, наслідки. *Фінанси, облік і аудит.* 2011. № 18. С. 172–183.

Підкреслимо цінність ресурсів, якими володіє наша держава. Саме вони, а також дешева робоча сила у нашій державі являють собою значний інтерес для іноземного капіталу. У розпорядженні нашої держави є також значні природні ресурси.

Водночас зазначається прагнення іноземного фінансового капіталу впливати на спрямованість і темпи реалізації найважливіших вітчизняних державних програм у галузі оборони, науки і техніки, зменшити вплив продукції України на міжнародному ринку та нав'язати контракти на поставку застарілих та екологічно шкідливих виробництв і технологій. Саме тому постає питання здійснення серйозних змін в організації системи правового забезпечення фінансової безпеки України та внесення багатьох змін і поправок до структури чинного вітчизняного законодавства. На сьогодні, зважаючи на вплив глобалізаційних процесів, не можемо стверджувати, що у світовому та національному вимірі не погіршуватиметься стан вітчизняної фінансової безпеки. Безперечно, способи впливу фінансового спекулятивного капіталу постійно удосконалюються і за формами, і за напрямами. Досить вразливими є також держави Співдружності Незалежних Держав, частина азіатських та африканських держав. Поряд з банками і міжнародними фінансовими інститутами до цих процесів можуть приєднатися транснаціональні виробничі та торговельні компанії, туристичний бізнес. Вищеназвані держави привабливі не тільки значно великою територією, ресурсами, але і своїм не завжди послідовним захистом власних національних інтересів.

Розглянувши окремі з проявів глобалізації, доходимо висновку, що разом з посиленням її ролі здійснюється переоцінка базових характеристик самої безпеки держави, суспільства, людини. Раніше нами було зазначено, що безпека переважно ототожнюється зі стійким розвитком. Причому безпечним вважається поступальний розвиток, оскільки саме він забезпечує гармонію відносин всередині населення в державі. Тепер змінюється ставлення до частини цих характеристик. А стійкість у глобальному суспільстві перестає бути основоположним поняттям. У всьому світі зростає швидкість соціальних змін, а досить глибокі зміни відбуваються упродовж лише кількох років. Оскільки зміни численні, тому не завжди можливо здійснити їх глибокий аналіз. З боку держави вдається контролювати лише окремі сегменти розвитку її суспільства.

Навіть саме розуміння поняття стабільності знаходить власне вираження у двох аспектах. З одного боку, сприймається як стан тимчасової рівноваги, а з іншого – як можливість контролювати лише невеличкий фрагмент реальності. Поступово навіть виходить з обігу термін «фінансова стабільність» та замінюється визначенням стабільності окремих елементів фінансової системи держави. Їх здійснюють різні фахівці, використовують будь-які прийоми щодо їхнього забезпечення та оцінки. Тому варто розуміти, що часткове ототожнення фінансової безпеки держави і фінансової стабільності її розвитку у сучасних умовах поступово втрачає сенс. Те саме стосується і фінансової незалежності. В умовах глобалізації ця характеристика не може бути забезпечена. Під фінансовою незалежністю найчастіше розуміють можливість контролю над процесами, що здійснюються у фінансовій системі держави. Однак у реальності навіть найсильніші у фінансовому плані держави світу включені в глобальні фінансові процеси досить сильно, і практично не можуть собі дозволити вийти з них.

Варто зазначити, що за допомогою процесів глобалізації стан фінансової безпеки розвинених держав практично не знизився, що не можна сказати про інші держави. Доходимо висновку, що нині значна частина розуміння фінансової безпеки держав визначається саме процесом глобалізації. З'являється глобальний рівень фінансової безпеки у разі зниження ролі національних держав, їх можливості впливати на глобальні процеси. Змінюється також і оцінка базових характеристик самої безпеки, тобто частину ресурсів можна отримати, використовуючи нові розробки у сфері науки та техніки. Стійкість у глобальному суспільстві перестає бути фундаментальним поняттям. Багато у чому розвиток сучасної системи фінансової безпеки визначається розвитком інформаційних технологій, їх важливим продуктом. Зазначимо, що кількість і масштаб глобальних проблем, які впливають на фінансову безпеку окремих держав, значно збільшується. Але ефективні способи їх вирішення ще не створені. Для запобігання катастрофи необхідне відновлення комплексного і системного бачення фінансової безпеки як окремих держав, так і усього людства.

4.2. Правові заходи протидії корупції як загрозі рівню фінансової безпеки України

Сьогодні таке поняття, як «корупція», є однією з найактуальніших проблем сучасності, яке належить до пріоритетних завдань країн світу, зокрема і для України.

Історія досить багата прикладами проявів корупції, що підтверджує неодмінна присутність цього явища в усіх людських культурах і цивілізаціях. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету до корупції. Корупція засуджувалася в усі часи, але це не зашкодило проникнути їй і в сучасне суспільство.

За останні роки корупція через свою масштабність, багаторівневість стала питанням номер один для України, посунувши на задній план проблеми наркобізнесу, торгівлі зброєю, тероризму.

У багатьох енциклопедіях та словниках визначення корупції надається як дослівний переклад з латинської *«corruption» – «корозія, роз'їдання, руйнування».* Відомий російський філолог С. І. Ожегов визначав корупцію як «підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів»[514].

Чинне законодавство України, а саме стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції» містить чітке визначення корупції – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей[515].

---

[514] Драган О.В. Історичні витоки корупції. *Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: збірник матеріалів V Науково-практичного інтернет-семінару* (м. Ірпінь, 24 лютого – 6 березня 2020 р.). Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. С. 148–154.

[515] Про запобігання корупції: Закон України редакція від 20.03.2020 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

Реалізація ідеї про побудову ефективної правової держави пов'язана з подоланням корупційних явищ в органах державної влади й управління. Зазвичай основи корупції базуються на неякісному законодавстві, опираються на недоліки фінансової системи держави і поширюються через відсутність ефективного контролю за діяльністю посадових осіб, органів державної та місцевої влади. Боротьба з корупцією є першочерговим завданням чинної влади в державі, адже корупція може унеможливити проведення будь-яких позитивних перетворень у нашій державі, багато з яких починаються саме сьогодні.

Поступове погіршення фінансової ситуації в Україні є свідченням зниження рівня вітчизняної фінансової безпеки держави. Одним з основних факторів, що негативно впливають на її стан, є масштабні корупційні діяння, що мають місце в нашій державі. За останні роки в Україні багато чого змінилось. Але будь-які позитивні перетворення у державі не можуть бути ефективно і вчасно реалізовані без внутрішніх або зовнішніх інвестицій у проєкти. У випадку, коли фінансуванням цих проєктів розпоряджаються особи, які не додержуються фінансової дисципліни, то профінансувати проєкт повним обсягом є практично неможливим. Усі президенти України неодноразово називали корупцію проблемою номер один для українського суспільства. Усі прагнули її подолати, але не змогли. Досить часто і Верховна Рада України приймала закони України, які були направлені на боротьбу з корупцією. Але значних практичних кроків щодо вирішення цього важливого для стану фінансової безпеки питання досі зроблено не було, як і не було досягнуто бажаних результатів.

Загальновідомо, що корупція існує в усіх державах світу. Проте проявляється вона у різних масштабах та по-різному впливає на життя суспільства.

У сучасних умовах орієнтування України вийти на міжнародний європейський простір є одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики: реформування та вдосконалення системи запобігання та протидії корупції. Жодні реформи в державному секторі не можуть бути реалізованими за умов високого рівня корупції. Досягнення успіху у процесі боротьби з корупцією є передумовою для демократичних перетворень у державі, зміцнення

національної безпеки, зростання її економічного потенціалу, формування у суспільства довіри до влади, покращення добробуту громадян України.

Відповідно до даних міжнародної організації Transparency International[516], що оприлюднює рейтинг індексів корупції 180 країн світу за 2019 рік, Україна посіла 126 місце. Отже, 2019 року Україна опинилася в індексі в нижній третині цього рейтингу та ділить це місце з такими країнами, як Азербайджан, Джибуті й Киргизстан. Як і роком раніше, в актуальному "Індексі сприйняття корупції" Україна оцінена як найкорумпованіша країна Європи. Гірша ситуація лише в Росії – 28 балів і 137-ме місце[517].

На початку 2019 року Transparency International Ukraine надала 12 рекомендацій, які б могли покращити показники України в CPI. Так, організація вказала, що для покращення рейтингу Україна має:

– сформувати незалежну та професійну судову владу;

– забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери;

– позбавити Службу безпеки України повноважень у сфері протидії економічним і корупційним злочинам;

– підвищити ефективність систем запобігання політичної корупції;

– запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна тощо.

Станом на кінець 2019 року наша держава виконала (або частково виконала) лише 6 з них. Саме тому не викликає питань і заперечень актуальність та необхідність цієї теми на сучасному етапі розвитку України [518].

Високий показник негативного сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо

---

516 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019. URL: https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019

517 Україна погіршила свої показники в індексі сприйняття корупції. URL: https://www.dw.com/uk/україна-погіршила-свої-показники-в-індексі-сприйняття-корупції/a-52112769

518 Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Дніпро: Середняк Т. К., 2018. 85 с.

виявлення корупційних правопорушень і притягнення винуватців до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів[519].

Потрібно зазначити, що боротьбі з корупцією у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі присвячено досить багато публікацій. У роботах науковців описано корупцію переважно як загальнодержавне явище, але остання практично не розглядається як фактор, що впливає на стан забезпечення фінансової безпеки нашої держави. Беручи до уваги відомі нам дослідження, варто зазначити про недостатню розробку проблем впливу корупційних діянь на вітчизняну фінансову безпеку держави.

За статистичними даними, корупційні діяння на території України є досить масштабними. Багато в чому через їх масштабність погіршується економічна ситуація в Україні, що є свідченням зниження рівня вітчизняної фінансової безпеки держави. Вищі посадові особи держави неодноразово висловлювалися стосовно потреби у боротьбі з корупцією, але практичних кроків у цьому важливому для всього суспільства напрямі розвитку було зроблено досить мало. Через корупцію Україна щорічно втрачає понад 5 мільярдів доларів[520].

Роуз-Екерман Сьюзен у своїй книзі «Корупція та урядування. Причини, насліди та зміни» зазначає: «…Економіка є потужним засобом для аналізу корупції. Культурні відмінності та моральні принципи можуть пояснити відтінки й деталі, проте економічний підхід є визначальним у розумінні того, які саме корупційні мотиви мають найбільший вплив»[521].

Дійсно, великі масштаби корупції значно зменшують можливості стрімкого економічного розвитку держави. Упродовж останніх років Україна все ще не змогла значно покращити стан

---

[519] Бригінець О.О. Вплив корупції на рівень фінансової безпеки держави. *Збірник наукових праць Національного університету ДПС України*. 2014. № 2 (65). С. 10–14.
[520] Corruption in Ukraine comparative analysis of national surveys / Kiev international institute of sociology. URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/-Corruption%20in%20Ukraine%202015%20ENG.pdf.
[521] Роуз-Екерман Сьюзенс. *Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни.*- К.: «К.І.С.», 2004. 296 с.

власної промисловості та агропромислового комплексу. Маємо ситуацію, коли вітчизняна фінансова безпека знижується стрімкими темпами. І водночас не використовуємо потужний внутрішній ресурс для підтримки добробуту українського суспільства – ресурс корупції.

Потрібно зазначити, що корупція – це досить складне та багатогранне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави[522]. Серед найнебезпечніших проявів цього явища в Україні експерти зазначають політичну корупцію, корумпованість судової системи, хабарництво в органах прокуратури та МВС, корупційні прояви у сфері охорони здоров'я, корупційний тиск на суб'єктів господарювання з боку контролюючих органів.

Корупція викликає внутрішній опір у кожного, навіть незважаючи на те, що вона існує досить довго. Причина цього в тому, що корупція зазіхає не тільки на стабільність економічного життя суспільства, але і на його моральні принципи. Колишня державна секретарка США Хілларі Клінтон, яка багато років є видатним представником політичного істеблішменту власної держави, висловила з цього приводу свою позицію так: «Корупція – це політична воля. Якщо влада корумпована від початку до кінця, вона робить вигляд, що в країні все нормально. Якщо чиновники переконаються, що є політична воля і санкції, що покарання неминуче піде, то припинять займатися корупцією. А нині корупція повсюди, тому що безкарна»[523]. Звичайно, без політичної волі істеблішменту держави корупція не може існувати у державі великими обсягами.

Для нашої держави боротьба з корупцією є питанням, яке не можна відкладати. Адже в Україні проводиться значна кількість реформ: у питаннях регулювання бізнесу, медицини, освіти, комунального господарства. Ці реформи потребують значних капіталовкладень. Основним джерелом ресурсу капіталовкладень є

---

[522] Бригінець О.О. Корупція як загроза фінансовій безпеці держави. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії: *збірник наукових праць міжвузівської науково-дослідної конференції студентів та молодих вчених,* 2013 р. Ірпінь, 2013. С. 19–21.

[523] Мельник О.М., Руснак Ю.І., Шамрай В.О. Науково-практичний коментар Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Станом на 01.01.2012; за ред. В.О. Шамрая. К.: Видавничий дім «Професіонал», 2012. 464 с.

державний та місцеві бюджети, які в основному наповнюються вітчизняним підприємництвом. Проте у суспільстві практично відсутній ефективний економічний діалог між бізнесом і владою та не реалізовується на практиці соціальна відповідальність бізнесу.

Корупція в органах судової влади та правоохоронних органах заважає реалізації принципів верховенства права, законності, гласності тощо. Безумовної шкоди корупція завдає також і економіці держави, адже вона сприяє розвитку протизаконних платежів, угод та розвитку тіньової економіки[524].

Як зазначає Ф. Шнайдер, «тіньова економіка – це сукупність видів економічної діяльності, під час здійснення яких створюється додана вартість, величина якої, відповідно до існуючих правил бухгалтерського обліку, має бути, але не включена в дохідну частину національного бюджету»[525].

За даними міжнародних експертів, в Україні має місце тенденція відпливу значних обсягів тіньового капіталу з держави. А тіньовий капітал є потужним незадіяним інвестиційним ресурсом для розвитку бізнесу в України та ресурсом для стабілізації її фінансової системи, а також для підвищення рівня вітчизняної фінансової безпеки.

Для вирішення складних вищезгаданих проблем звернемось до світового досвіду. Одразу хотілося б зазначити, що станом на 2020 рік на мапі світу практично не залишилося держав, в яких певною мірою не існувало б корупції. Корупція виникла досить давно. Для певної категорії людей вступ на певну владну посаду асоціювався з розширенням можливостей власного незаконного збагачення. З цього приводу існує цитата: «Якщо Ви бажаєте побачити негативні риси будь-якої людини – наділіть її владою». У будь-якому суспільстві є особи, які не бажають дотримуватися чинного законодавства, та особи, які їм допомагають порадами чи вчиненням конкретних справ.

Одним з ключових етапів боротьби з корупцією в Україні є тотальне зменшення кількості дозвільних процедур. Для реалізації цього

---

[524] Драган О.В. Виявлення сутності та напрямів запобігання корупції в Україні. *Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: збірник матеріалів V Науково-практичного інтернет-семінару,* м. Ірпінь, 24 лютого – 6 березня 2020 р. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. С. 168–174.

[525] Schneider F. (2008). Shadow economies around the world: what do we really know European Journal of Political Economy (3), 598–642.

питання потрібно відновити партнерські відносини між громадянами та державою. Звичайно, в нашій державі існують єдині дозвільні центри, реєстраційні офіси, інвестиційні вікна. Але, для прикладу, у Грузії більше ніж 300 адміністративних послуг громадяни можуть отримати у грузинських Домах юстиції. Тобто більшість адміністративних послуг громадяни можуть отримати досить швидко (до 15 хвилин) та без допомоги посередників (нотаріусів)[526]. На перших етапах роботи у процесі масштабного об'єднання надання послуг в одну структуру виникають і деякі неузгодженості, але згодом вони компенсуються уникненням дублювання функцій та економією часу як громадян, які є основою будь-якої держави, так і працівників державного апарату. Непотрібно і забувати те, що саме громадянин є провідним елементом правової системи держави. Адже саме державний апарат повинен слугувати громадянам держави, а не громадяни мають упродовж тривалого часу «випрошувати» певні соціально-економічні блага у чиновницького апарату. Саме це передбачено Законом України «Про адміністративні послуги»[527], Концепцією Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року[528] і Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади[529]. Україна – держава особлива. Спираючись на досвід попередників, боротися з настільки масштабним явищем, як корупція, за допомогою лише адміністративних методів буде досить довго і складно. Корупційні механізми в нашій державі створювались неодночасно, і повністю змінити їх одразу також не є можливим. Потрібно зазначити, що в світі не існує ідеальних схем щодо боротьби з корупцією. І шукати їх не потрібно. Мета цих заходів полягає не у повному усуненні корупції

---

[526] Грузия. Дом юстиции. Услуги исполнительные. URL: http://psh.gov.ge/main/-menus/4

[527] Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 32. Ст. 409.

[528] Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 614-р. *Офіційний вісник України.* 2013. № 66. С. 131. Ст. 2403.

[529] Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України: від 15.02.2006 № 90-р. *Офіційний вісник України.* 2006. № 7. С. 167. Ст. 376.

з українського суспільства, а у її мінімізації та обмеженні певними рамками. Позитивним результатом можна вважати той факт, коли на кожну гривню, витрачену на боротьбу з корупцією, бюджет отримає понад одну гривню доходу за рахунок зменшення корупційного обороту. Корупційні схеми створюють розумні люди, які мають декілька вищих освіт та певний стаж роботи в державному апараті. Справа в тому, що значна частина коштів, з яких не сплачуються податки, не потрапляє до бюджету. Певні сподівання покладалися на новий Закон України «Про запобігання корупції», який було прийнято 2014 року[530]. Цей нормативно-правовий акт дозволив розширити повноваження контролюючих органів з боротьби з корупційними явищами. Лише через півтора роки після його ухвалення чиновники починають подавати декларації в електронній формі та висвітлюватись у громадському реєстрі. Також було створено окремі обмеження для державних службовців, введено поняття потенційного та явного конфліктів інтересів. Закон було закріплено для можливості зіставлення доходів та видатків посадовців, перевірки фінансових джерел декларанта і відповідальності посадової особи у разі виявлення фактів незаконного збагачення. Також посилено роль громадського контролю за корупцією в рядах чиновників.

Потрібно зазначити, що антикорупційні перетворення у будь-якій державі проводити легше, ніж економічні перетворення. Проведення антикорупційних перетворень насамперед досягається за рахунок використання внутрішньодержавних ресурсів та резервів. А для швидкого проведення реформ в економічній сфері потрібне і зовнішнє кредитування. Найголовніше, що треба для проведення антикорупційної діяльності, – це бажання керівництва держави і воля частини громадян, які підтримують дії керівництва. Події, які відбулись нещодавно, довели, що і керівництво держави бажає жити по-новому у нетерпимості до корупційних діянь, і частина громадян не має «налагоджувати комунікації» з державним апаратом за допомогою нечесних пропозицій. Водночас у суспільстві проблемними є труднощі з адаптацією частини населення до таких реформ. Тому необхідною є і масштабна масово-роз'яснювальна

[530] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. С. 3186. Ст. 2056.

робота серед населення. Частина науковців зазначає, що в українському суспільстві існує певна неможливість швидко змінити соціально-політичні стереотипи (ментальність). Адже значна частина суспільства, особливо та, яка займає переважну більшість керівних посад у державному апараті, починала працювати за часів СРСР, і їй досить складно змінити власне ставлення до процесів, відпрацьованих упродовж років. Таким способом взаємодії з державним апаратом виявляється корупція.

У будь-якій державі корупція як явище будується зверху. Тобто керівники держави повинні власним прикладом показувати, як вони ставляться до таких незаконних дій. У Грузії діяв режим невідворотності покарання, який починався з відносин серед найближчого оточення керівника держави, і його було названо «нульовою толерантністю» до корупції.

Корупційні прояви значно знижують рівень фінансової безпеки держави та сповільнюють позитивні економічні перетворення у нашій державі, особливо в умовах світової економічної кризи. Усі зміни, що відбувалися останнім часом у законодавстві у сфері боротьби з корупцією як загрозою вітчизняній фінансовій безпеці держави, залишалися лише декларацією про наміри держави боротися з цим негативним явищем. За останні півроку не було зафіксовано випадків публічної передачі в управління бізнесу високих посадових осіб і були відсутні випадки притягнення когось із них до відповідальності за порушення цієї вимоги. В основному переслідуються чиновники середньої ланки за участь їх у корупційних діяннях. Такий стан речей необхідно змінювати.

Але повністю ліквідувати корупцію як явище досі ще жодній цивілізованій державі не вдалося. Наша держава, як і інші, прагне мінімізувати це явище та його вплив на фінансову безпеку держави. На нашу думку, для зменшення поширення корупції в суспільстві потрібно систематично впроваджувати в життя комплекс заходів щодо реформування різних сфер управління. Більш детально потрібно зупинитися на: удосконаленні системи державного регулювання адміністративних та фінансових послуг; децентралізації розподілення бюджетних коштів; гармонізації законодавства зі стандартами ЄС у частинах визначення замовника державних закупівель; боротьбі з нарахуванням зарплат незаконними шляхами (без сплати податків та

зборів); формуванні Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Для боротьби з корупцією потрібно реалізувати такі завдання: налагодження системної антикорупційної експертизи законодавства; ґрунтовний аналіз діяльності державних та місцевих органів влади. Виконання будь-яких адміністративних процедур повинно бути максимально прозорим; проведення оздоровлення апарату, а також жорсткого регламентування прав і обов'язків чиновників, не забуваючи про створення працюючого механізму вирішення конфліктів інтересів на державній службі і в бізнесі. Далі повинне відбутися суттєве скорочення видів документів і послуг, які надаються органами управління. Тут ключові слова – довіра та повага як між державою та громадянином, так і між громадянами. Але існуючий захід для боротьби з корупцією не є достатнім для радикального скорочення рівня тінізації та корупції у вітчизняній фінансовій системі. Сама корупція як соціально-політичне явище становить досить серйозну загрозу як для розвитку нашої перспективної держави, так і для забезпечення фінансової безпеки України в цілому. Для підвищення рівня вітчизняної фінансової безпеки держави необхідно рішуче і неупинно боротися з корупційними проявами на території нашої держави. Усі високорозвинені держави світу вже здійснили такі заходи (зокрема ті, про які згадувалося вище). Але досягнули вони високого рівня розвитку та добробуту власного суспільства лише після зменшення рівня корупційних діянь на власній території до мінімуму. Дійсно, кошти, що використовуються у корупційних діяннях та не потрапляють до Державного бюджету України, можуть слугувати потужним внутрішнім резервом для підвищення рівня вітчизняної фінансової безпеки України.

Досвід багатьох країн показує, що коли у процесі протидії корупції об'єднуються зусилля держави та громадян, коли здійснюється систематична послідовна політика формування авторитету державної служби та довіри до органів влади й управління, позитивний результат є завжди[531].

[531] Драган О.В. Корупційна злочинність: витоки, сучасний стан, стратегія протидії: монографія / Т.В.Корнякова, О.В. Драган та ін. Дніпро: ЛІРА, 2017. 276 с.

Цікавим для України є досвід Сінгапуру. Ця азіатська країна змогла подолати великі масштаби корупції усього за півстоліття. Для чиновників і досі діє принцип «презумпції корумпованості»[532].

Сінгапурська стратегія відрізняється суворістю й послідовністю, базуючись на «логіці в контролі за корупцією»[533]. Історично Сінгапур майже півтора століття перебував у сфері впливу Великої Британії. Після отримання 1965 року незалежності держава перебувала у жахливому стані. Державний апарат пронизувала корупція, бізнес контролювали мафіозні «тріади». Спроби щось змінити у країні наштовхнулися на корупцію та відсталу економічну систему. Нині Сінгапур називають «азійським тигром», що осягнув небувалих успіхів в економічному розвитку. Секрет такого перетворення полягає в тому, що визначальним принципом розбудови цієї країни стало гасло: «Найголовніше – мати чисту центральну владу. Якщо люди нагорі не є прикладом моральних стандартів, які вони впроваджують на нижчих рівнях влади, щось зробити досить важко». Серед заходів протидії корупції можна виокремити такі:

1) мінімізація можливості чиновників діяти на власний розсуд, тобто зменшили кількість підписів під документами. У країні максимально спростили процедуру ухвалення рішень й усунули можливість подвійного тлумачення законів, встановили для всіх зрозумілі, прозорі правила мінімальною дозвільною системою, ліквідували зайві адміністративні бар'єри для розвитку економіки;

2) неминуче покарання за корупцію. Для контролю створили спеціальний орган – Бюро з розслідувань корупції у вищих ешелонах влади, керівник якого безпосередньо звітував перед прем'єр-міністром. Ніхто не може втрутитися у розслідування;

3) відповідність зарплати чиновника ринковому рівню. Але державні посадовці повинні щорічно звітувати про своє майно й активи. Прокурор має право перевіряти будь-які банківські рахунки осіб,

---

[532] Драган О.В., Гурін Д. Кримінально-правова протидії корупції в зарубіжних країнах. *Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: збірник матеріалів V Науково-практичного інтернет-семінару* м. Ірпінь, 24 лютого – 6 березня 2020 р. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. С. 111–120.

[533] Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*, 2014.1. С. 170–173.

підозрюваних у корупції. Сьогодні Сінгапур займає перші місця у всьому світі за відсутності корупції, економічної свободи та розвитку.

Отже, використання зарубіжного досвіду у боротьбі з корупцією відіграє важливу роль у становленні нашої держави, адже, лише переймаючи зарубіжний досвід та накладаючи його на наш, можливе подолання корупції в середині держави та попередження корупційних схем ще на етапі планування.

Дослідження іноземного законодавства дозволяє проаналізувати вітчизняне законодавство з тим, щоб зрозуміти цінності та пріоритети, тенденції і перспективи його розвитку[534].

4.3. Посилення механізму детінізації економіки як передумови підвищення рівня фінансової безпеки держави

На сьогодні у нашій державі проводиться значна частина перетворень, які мають на меті підвищити рівень добробуту українського суспільства. Реалізація вищезгаданих процесів потребує їх належного фінансового підкріплення. Але, на жаль, певна частина виділених на реформування коштів не використовується за призначенням. У процесі побудови потужної фінансової системи на території України важливе місце займають джерела наповнення вітчизняного бюджету держави. Одним з таких потужних і водночас невикористаних джерел є ресурси вітчизняної тіньової економіки.

Варто зазначити, що недосконале правове та науково-методичне забезпечення, відсутність кардинальних практичних заходів активного державного регулювання процесами забезпечення фінансової безпеки створили передумови для масштабного та стрімкого розвитку тіньового сектору економіки. У таких умовах зростає потреба у комплексному вивченні прихованої від реєстрації, протиправної тіньової економічної діяльності як з позиції кримінального права, так і з точки зору фінансового права, а також її впливу на фінансову безпеку держави.

[534] Драган О.В., Гурін Д. Кримінально-правова протидяї корупції в зарубіжних країнах. Ірпінь, 2020.

Упродовж останніх років в Україні було розпочато декілька загальнонаціональних проєктів, які потребують значних фінансових витрат. Але практична реалізація багатьох з цих проєктів демонструє невідповідність реального стану речей очікуваним результатам. Іноді навіть виділення значних коштів на реформування певної сфери призводить до їх нецільового використання і направлення на збагачення окремих фізичних чи юридичних осіб. Погоджуємося з В. В. Пивоваровим, який вважає, що ця ситуація насемперед пов'язана з досить високим рівнем фінансової злочинності, певним рівнем корумпованості окремих посадових осіб державної влади та підвищенням рівня загроз фінансовій стабільності держави[535]. Отже, однією з найбільших перешкод для будь-яких якісно нових перетворень у нашій державі є відсутність належного рівня правового забезпечення фінансової безпеки України.

Вагомий внесок у дослідження проблем функціонування тіньової економіки внесли багато талановитих вітчизняних та зарубіжних учених, але видатні діячі в основному досліджували процес виникнення та функціонування тіньової економіки, приділяючи лише опосередковану увагу правовим питанням забезпечення фінансової безпеки держави за умов масштабного функціонування тіньової економіки[536]. Необхідність поглибленого дослідження цієї теми зумовлена діяльністю нашої держави, яка направлена на широку інтеграцію з ЄС за умов подальшої глобалізації. Також ґрунтовного значення набуває вивчення та переосмислення досвіду державної протидії негативним проявам тіньової економіки на світовому рівні. Адже зменшити негативний вплив цього явища можна, заручившись допомогою сусідніх держав. Потрібно зазначити, що наявні дослідження носять здебільшого узагальнюючий характер та розглядають функціонування тіньової економіки у нашій державі загалом, без належної секторальної диференціації.

---

[535] Пивоваров В.В. Криминологические и уголовно-правовые аспекты мошенничества с финансовыми ресурсами. *Фінансова злочинність:* матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару. Х., 2005. С. 91–95.

[536] Антипов В.І. Тіньова економіка та економічна злочинність: світові тенденції, українські реалії та правові засоби контролю (теоретико-методологічне узагальнення): монографія. Вінниця: ДП ДКФ, 2006. 1040 с.

Нині практично відсутнє загальноприйняте поняття «тіньова економіка». Різноманіття позицій обумовлено масштабністю та стрімким розвитком такого явища у світі[537]. У зарубіжних джерелах зустрічаються такі терміни: «тіньова економіка» («shadow economy»), «чорна економіка» («black economy»), «неформальна економіка» («informal economy»), «підпільна економіка» («underground economy»), які у дослідників використовуються в різних значеннях[538]. Зокрема, Б. Даллаго зазначає, що тіньова економіка складається з нелегальної, прихованої та неофіційної економіки[539]. Б. Контіні ототожнює її як «невидиму» діяльність, яка враховує незаконну діяльність, тіньову (приховану) економіку[540].

Вітчизняні дослідники в основному використовують теоретичний підхід до визначення такого поняття. Так, С. Мочерний визначає тіньову економіку як сферу вияву економічної активності, спрямованої на отримання доходів від здійснення заборонених видів діяльності або на ухилення від суспільного (державного) контролю та сплати податків під час здійснення легальних видів економічної діяльності[541]. Свою правову позицію висловлює В. Мандибура, який розглядає тіньову економіку як сектор домашніх господарств (сектор натурального самозабезпечення); «неформальний сектор» (нерегламентована діяльність: дрібне виробництво, послуги, торгівля); «світло-сірий» сектор; «темно-сірий» сектор (законспірований сектор легітимних видів економічної діяльності); «чорний» (кримінальний, «кривавочорний»); диверсифіковані частки «чорної» економіки[542].

У свою чергу, вважаємо, що до тіньової економіки відносять приховування юридичними та фізичними особами своїх доходів,

---

[537] Бригінець О. О. Детінізація економіки як основа фінансової безпеки держави. *Фінансове право.* 2014. № 3 (29). С. 62–65.

[538] The Shadow Economy in Europe. 2013 / F. Scheider, Ph.D // ATKearney. Johannes Kepler / Universitat Linc. JKU. 2013.

[539] Dallago B. Second and irregular economy in Eastern Europe: its conseguences for economic transition. Washington, 2001. P. 34.

[540] Contini B. The Irregular Economy of Italy: a Survey of Contributions. Guide-book to statistics on the hidden economy. N.Y.: United Nations, 1995.

[541] Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 3 / С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.

[542] Мандибура В. О. Тіньова економіка України як об'єкт спеціального наукового дослідження. К., 2008. 118 с.

несплату податків, контрабанду, наркобізнес, корупцію, фіктивні фінансові операції та інші незаконні види економічної діяльності, тобто будь-які економічні операції, які здійснюються в обхід чинного законодавства частково чи повністю. Частина цієї діяльності є легальною, але зменшеною за обсягом з метою ухилення від сплати податків, соціальних внесків або виконання певних адміністративних обов'язків чи приписів з охорони праці, виконання санітарних та інших норм. Як слушно зазначає В. Турчинов, діяльність може здійснюватися практично у всіх галузях економіки[543].

Провідним нормативно-правовим документом у посиленні боротьби з тіньовою економікою у нашій державі виступає Кримінальний кодекс України, яким встановлено кримінальну відповідальність за протиправну діяльність, а саме таку, як легалізація, відмивання доходів, які отримані злочинним шляхом. Так, стаття 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» передбачає, що вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких коштів або іншого майна, карається позбавленням волі. Тут варто згадати і статтю 209-1 цього ж Кодексу, яка визначає міру покарання за умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму[544,545].

Законодавець також прописав спеціальну норму статті 306 вищезгаданого кодексу, яка встановлює кримінальну відповідальність за розміщення коштів, отриманих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів, у

---

[543] Турчинов В.О. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження. К.: Видавництво «Ар-тЕк», 1995. 300 с.

[544] Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради*. 29.06.2001. № 25. Ст. 131.

[545] Бригінець О.О. Фінансовий моніторинг у протидії легалізації (відмиванню) коштів, здобутих злочинним шляхом. *Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції,* 14 жовтня 2011 р. Ірпінь, 2011. С. 317–319.

банках, на підприємствах, в установах, організаціях і їхніх підрозділах або придбання за такі кошти об'єктів, майна, що підлягає приватизації, або устаткування для виробничих або інших потреб з метою продовження незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів. Ці дії охоплюють діяльність, пов'язану з легалізацією наркоприбутку. Встановлення кримінальної відповідальності за відмивання коштів або іншого майна – необхідна умова боротьби з організованою злочинністю, що носить нерідко транснаціональний характер. Крім того, в Україні діє Постанова Кабінету Міністрів України «Про сорок рекомендацій групи по розробці фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей», що зобов'язує органи виконавчої влади, банківські й інші фінансові установи керуватися у своїй діяльності такими рекомендаціями[546]. Роки незалежності значно змінили уявлення про масштаби та можливості проникнення тіньових елементів у легальні фінансові правовідносини. Особливо гостро проявляються загрози забезпеченню фінансової безпеки на сьогодні, коли збільшується вплив глобальної злочинності, а також зростає кількість потерпілих від протиправної поведінки, серед яких фігурують і національно-державні утворення з їх фінансовими інтересами. Як наслідок, зростає матеріальний збиток, що наноситься незаконними діяннями окремих суб'єктів. Легальний бізнес та інститути державної влади в результаті співпраці з кримінальними структурами потрапляють під їхній контроль і втрачають самостійність дій. Тому процес зростання кримінальної міжнародної діяльності є деструктивним процесом.

Погоджуємося з позицією В. Першина, що не існує жодної державної фінансової системи, для якої були б відсутні загрози або небезпеки взагалі, проте безпечні системи є. У цьому зв'язку під фінансовою безпекою варто розуміти певний стан захищеності від загроз, а не тільки їх відсутність. За наявності загрози безпека визначається здатністю системи: нейтралізувати дію загрози; створити перешкоди на шляху просування загрози; зупинити її дію. Стан захищеності характеризується мірою фактичного здійснення цих можливостей. Тобто захищеність – це питання ступеня безпеки.

[546] Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835_001.

Безпека зникає разом з появою актуальної загрози, що породжує стан небезпеки. Деякий час система перебуває одночасно у стані небезпеки і безпеки[547].

Потрібно враховувати і той факт, що правове забезпечення фінансової безпеки держави має на меті встановлення такого законодавчого режиму, який підтримує достатній рівень розвитку України, невразливість і незалежність її фінансових інтересів щодо можливих зовнішніх та внутрішніх загроз, а також впливів. У разі правового аналізу особливостей ринкового реформування вітчизняної фінансової системи з позицій виникнення та розвитку криміногенних явищ і наслідків особливе місце займає процес масової приватизації, який відбувався у нашій державі. Характерним для цього періоду було домінування економічного методу над правовим, яке призвело в умовах правового вакууму до безнормованої поведінки суб'єктів правовідносин. Це явище мало системні наслідки для українського суспільства як з позицій результативності самих ринкових реформ, так і в плані виникнення криміногенних наслідків та негативних зовнішніх ефектів.

В останні два десятиліття в Україні спостерігалися специфічні процеси трансформації злочинності, зокрема злочинності у сфері фінансів. З одного боку, відбувався процес проникнення загально-кримінальної злочинності та її суб'єктів у легальну фінансову систему. Кримінальна поведінка широко поширюється тут і стає чи не нормою. Криміналізація у сфері господарського життя суспільства впливає на всю систему норм і відносин, тобто соціально-економічних, управлінських, виробничих та соціально-трудових.

З іншого боку, з розвитком правовідносин у суспільстві відбувалася «перебудова» злочинності. Її діяльність ставала все більше направленою на отримання фінансової вигоди, швидко розширювався і зміцнювався її організований сегмент. Змінювалася й ідеологія злочинної діяльності як професії: на основі процесів її комерціалізації та капіталізації утворювалося нове явище –

---

[547] Першин М. В. Понятие экономической безопасности: логический и правовой аспекты. Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения. *Вестн. Нижегор. акад. МВД России*. 2002. № 2. С. 61–66.

«злочинний бізнес», а організована злочинність, відповідно до рішень IX Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками, була названа «злочинним підприємством»[548].

Оскільки Україна входить до Ради Європи, то це накладає на неї зобов'язання послідовно дотримуватися міжнародних вимог щодо боротьби з кримінальною економікою та відмиванням «брудних» грошей. Варто зазначити, що чинні норми Положення Віденської конвенції ООН «Про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин»[549] покликані сприяти співробітництву між державами, щоб вони могли більш ефективно вирішувати різноманітні міжнародного характеру проблеми боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин.

У нашій державі на основі розширеного тлумачення норм кримінального права частина закономірних відносин у сфері економіки піддається кримінальному переслідуванню з боку правоохоронних органів України. Але не потрібно забувати, що в ідеалі кримінальне право повинне реалізовувати механізм впливу на суспільні відносини та сприяти реалізації державної політики у сфері регулювання таких правовідносин. Водночас у нашій державі не розроблені чіткі параметри державного втручання до питань формування та функціонування ринкових правовідносин, а заборона законодавством певних діянь повинна не тільки створювати умови для реалізації всебічного контролю над цією ситуацією, але й надавати реальну допомогу добросовісним учасникам ринкових правовідносин. Така допомога повинна перш за все виражатися у впливі на учасників, які здійснюють порушення чинного законодавства. Створюється ситуація, коли кримінальне законодавство не просто охороняє такий вид правовідносин від неправомірних посягань, але значною мірою

[548] Resolution adopted by the general assembly Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. URL: https://www.unodc.org/documents/ commissions/CCPCJ/ Crime_Resolutions /1990-1999/1995/General_Assembly/A- RE S-50-145.pdf

[549] Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_096

здійснює його регулювання[550]. Цим значно погіршується становище добросовісних підприємців та значно зменшується бажання іноземних інвесторів здійснювати фінансові вливання до нашої фінансової системи[551]. А це вже пряма загроза забезпеченню фінансової безпеки України, адже всередині держави створюються перепони для ведення добросовісного приватного бізнесу.

Потрібно привести до європейських стандартів законодавство у сфері відповідальності за фінансові злочини, тому що надлишкова криміналізація правопорушень у сфері бізнесу призводить, з одного боку, до обмеження прав і свобод громадян, зниження їх підприємницької активності, а з іншого – не приносить ніякої вигоди державі, яка фактично не отримує належного відшкодування втрат, завданих такими діями.

Основи нормативно-правового регулювання боротьби з тіньовою економікою закріплені у Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом[552]. Саме у цьому міжнародному документі визначається гостра потреба у проведенні спільної кримінальної політики, спрямованої на захист суспільства у боротьбі з тяжкими злочинами, що стали зростаючою міжнародною проблемою.

Варто зазначити провідну рису організованої злочинності – її перетворення на певну форму незаконного підприємництва. У цілому, поділяючи таку оцінку, фахівці підкреслюють особливу специфіку вітчизняних видів організованої злочинної діяльності, яка полягає в тому, що в Україні організована злочинність зародилася в середовищі легальної фінансової системи, а не у сфері нелегальної кримінальної діяльності, як це було досить поширено у багатьох економічно розвинених державах, наприклад у США[553].

---

[550] Іноземні інвестиції в Україну за рік зросли на 45 %. URL: http://www.epravda.com.ua/ news/2016/05/17/592867/

[551] У ЄБРР пояснили зменшення інвестицій в Україну. URL: http://tsn.ua/groshi/u-yebrr-poyasnili-zmenshennya- investiciy-v-ukrayinu-662852.html

[552] Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_029

[553] Manish Sahajwani 8 Of the Richest Gangsters of All Time Consequences. URL: http://www.investopedia.com/ financial-edge/ 0912/ 8-of-the-richest-gangsters-of- all-time.aspx

Виділення такої принципової відмінності, очевидно, дозволить інакше розглянути роль зростання добробуту держави та розвиненості системи організованої злочинності у процесі її становлення і розвитку, поєднання фінансової і кримінальної складових організованої злочинності. Досить цікавим є дослідження твердження про наявність прямопропорційної залежності між перебудовою в економічному житті суспільства і підвищенням рівня організованості злочинності в цій сфері[554]. Іншими словами, поширення ринкових правовідносин не обходить стороною злочинність і її представників, які досить швидко використовують інструментарій підприємницької діяльності у сфері незаконного бізнесу (наприклад, збут наркотичних засобів) і також швидко починають працювати у структурах легальної фінансової системи, щоб за рахунок здійснення злочинів (зокрема, податкових) отримувати надприбутки. Глибоких трансформацій зазнає і соціально-професійна структура злочинного співтовариства – з'являються професіонали у сфері менеджменту, що спеціалізуються на різних видах управління та підприємницької діяльності (наприклад, фінансовий менеджмент), також досить популярним стає рейдерство [555,556].

У більшості розвинених держав світу розмір тіньового сектору становить до 10 % від валового внутрішнього продукту держави. У нашій державі цей показник є значно вищим. Тіньовий сектор у фінансовій безпеці держави можна визначити як неконтрольовану державою сферу протиправної фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання. Найчастіше підприємства використовують бартерні взаєморозрахунки замість оплати готової продукції, зменшуючи обсяг сплати податків і утворюючи готівкові фонди коштів. Крім того, благодатним ґрунтом для зростання згаданого сектору є постійні зміни у законодавстві, як правило, у бік зростання

---

[554] Schneider F. The size and development of the shadow economies of Ukraine and six other eastern countries over the period of 1999–2015. *Економіка розвитку.* 2016. № 2. С. 12–20.

[555] Corporate Raiding in Ukraine. URL: http://www.usubc.org/files/Rojansky%20IREX%20EPS%20Raiding%20and%20P roperty%20Rights%20Brief.pdf

[556] Matthew A. Rojansky Corporate Raiding in Ukraine: Causes, Methods and Consequences. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Corporate%20Raiding%20in%20Ukrain.pdf

податкового навантаження. При цьому до тінізації тяжіє середній і малий бізнес, тобто основа формування стабільної і розвиненої економіки держави, що призводить до зменшення фінансових ресурсів підприємництва і, як наслідок, фінансових ресурсів держави, що спричиняє неможливість виконання останньою функцій із соціального захисту населення. Водночас тіньова економіка, де зосереджено певну частку реального виробництва товарів і послуг, певною мірою стимулює розвиток процесів початкового нагромадження капіталу і є іноді єдиним джерелом доходів для населення, зайнятого в ній. Тож функціонування тіньового сектору економіки, з одного боку, знімає ряд соціальних проблем, а з іншого – сприяє подальшій диференціації суспільства, будучи загрозою не тільки фінансовій, а й економічній безпеці держави.

Тіньова економіка продовжує набувати організованої форми в Україні, використовуючи нові форми діяльності. Для зниження її рівня використовується досить багато способів і засобів, але, незважаючи на активні дії, знизити рівень тінізації економічних процесів в Україні, а також зменшити вплив тіньової економіки на соціально-економічну ситуацію в державі досі ще кардинально не вдається.

Як слушно зазначає І. Озерський, тіньова економіка є досить складним і суперечливим явищем[557]. Саме цим пояснюється існування великої кількості диференційованих підходів до вирішення цієї проблеми. На сьогодні як у вітчизняній, так і зарубіжній науці не вироблено єдиного комплексного підходу до понятійного апарату наукових досліджень у цій сфері, причин виникнення та розвитку, методів оцінки тіньової економіки та напрямів її подолання. Тіньова економіка як явище розглядається з різних точок зору з використанням економіко-статистичного, правового й етичного підходів.

Ще однією проблемою українського суспільства є значна терпимість до тінізації суспільних процесів. У цьому випадку розуміється сегмент економіки, який являє собою складний зв'язок легальних, напівлегальних і позалегальних зв'язків у суспільстві. Цей тезис також означає, що під час застосування заходів впливу щодо

[557] Озерський І. Місце тіньової економіки у сучасному економічному середовищі. *Фінанси. Право.* 2003. № 6. С. 25–28.

обмеження розповсюдження тіньової економіки не враховуються всі чинники, від дії яких залежить вихід останньої з «тіні». Отже, проблема пошуку шляхів боротьби з цим явищем і детінізації економіки України є актуальною та важливою як з погляду наукових досліджень, так і щодо практичного їх використання. Адже сьогодні для нашої держави є досить потрібними внутрішні ресурси для здійснення масштабних перетворень. Саме ці ресурси у процесі правильної реалізації може надати тіньова економіка, яка натомість реально загрожує національній безпеці та демократичному розвитку нашої країни.

Зазначимо, що в економіці будь-якої держави присутні операції, які вчиняються з порушенням чіткого законодавства і які можна вважати тіньовими[558]. Найчастіше до цих операцій належать такі, оподаткування яких здійснюється за високими ставками або здійснення яких взагалі не дозволяється чинним у державі законодавством. Розвиток тіньової економіки є реакцією на сам факт державного регулювання. Таке регулювання неможливе без обмежень, а нерозумні обмеження провокують їх порушення. Трактування багатьох правопорушень у тіньовій економіці пояснюють, у чому саме присутні недоліки державного регулювання, наприклад ухилення від сплати податків. Але найкраща система централізованого державного управління може лише зменшити масштаби тіньової економіки, проте ніяк не ліквідувати її. За умов встановлення навіть мінімальних ставок податків певна частина платників усе-таки буде ухилятися від їх сплати.

Потрібно визнати той факт, що тіньова економіка була, є і буде у будь-якій державі, оскільки є люди, які незадоволені встановленим порядком управління у кріні. У державах з доволі законослухняним населенням, наприклад у Швейцарії та Швеції, законодавство у сфері справляння податків користується повагою значно меншою мірою, ніж інше законодавство. Значна частина населення вважає, що розмір податків встановлюється державою більшим, ніж це необхідно для забезпечення добробуту суспільства цієї держави.

Злочинність та її основне фінансове джерело – тіньова економіка є невід'ємними складовими будь-якого суспільства, а їх

[558] Литвиненко В. Економіка і «тіньовий» сектор. *Закон і бізнес.* 2001. № 22. С. 29.

зміст та вираження досить динамічні, що з особливою яскравістю проявляється в перехідні періоди для економічних відносин і в епохи політичних перетворень.

Найважливішою тенденцією розвитку тіньової економіки є її криміналізація, зростання впливу організованої злочинності, посилення її суспільної небезпеки та її вплив на фінансову безпеку галузей економіки чи навіть держави. У зв'язку з цим у системі економічних відносин доцільно виділити самостійний сектор кримінальної економіки. Кримінальна економіка охоплює економічні суспільно небезпечні діяння трьох видів: криміналізовані, які включають у себе діяння, вчинення яких тягне за собою кримінальну відповідальність згідно з положеннями чинного законодавства; некриміналізовані, які включають у себе діяння, вчинення яких тягне за собою юридичну відповідальність згідно з нормами інших галузей права; некриміналізовані і які не тягнуть за собою юридичну відповідальність (прогалини правового регулювання)[559].

З урахуванням вищезазначеного, у складі кримінальної економіки можуть бути виділені такі елементи: незаконні економічні відносини у сфері політичної діяльності; незаконні економічні відносини у системі державної служби; незаконні економічні відносини у сфері легальної економічної діяльності (виробництво та торгівля); незаконна підприємницька діяльність, пов'язана з виробництвом, реалізацією і споживанням заборонених товарів та послуг; незаконні діяння, пов'язані із застосуванням чи погрозою застосування насильства в економічних відносинах; незаконна підприємницька діяльність, пов'язана з виробництвом, реалізацією і споживанням нормальних товарів і послуг без ліцензії чи спеціального дозволу; нелегальна зайнятість; професійна злочинність; прихована економіка – дозволена законом діяльність, яка офіційно не показується або применшується та здійснюється з метою ухилення від сплати податків[560].

---

[559] Нестеров А. Криминализация экономики и проблемы безопасности. *Вопросы экономики.* 1995. № 1.

[560] Гуров А.И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. М.: Юридическая литература, 2000. 40 с.

Визнаючи негативні наслідки тіньової економіки, варто також відмітити і позитивні сторони такого явища: сприяє зайнятості населення; знижує рівень банкрутств суб'єктів господарської діяльності; пом'якшує наслідки економічних спадів у виробництві, фінансових криз та наслідків економічних рецесій; знімає соціальне напруження у суспільстві (частина кваліфікованих працівників, які внаслідок згаданих у попередньому пункті обставин втрачають місце роботи, можуть деякий час працювати у «тіньовому» секторі економіки).

У функціонуванні тіньової економіки значно більше негативного, ніж позитивного, тому боротися з цим явищем можна і потрібно. Ось тут виникають певні проблеми, пов'язані з недосконалістю законодавчої бази і проведеними статистичними оцінками. Крім того, у прихованому секторі ринкової економіки так само, як і в будь-якому іншому, діє закон попиту та пропозиції.

За офіційними даними правоохоронних органів, у загальній кількості виявлених злочинів у вітчизняній фінансовій системі майже дві третини становлять злочини проти власності, на частку злочинів у сфері економічної діяльності припадає трохи більше третини, а кількість злочинів проти інтересів комерційних та інших організацій зведено до мінімуму [561]. Також виявлено, що кількість злочинів, що реєструються за статтями відповідних глав Кримінального кодексу України, ілюструють лише тенденцію до зростання загальнокримінальних корисливих злочинів і майже нічого не свідчать про внутрішні процеси у системі самих економічних відносин. Але ж не кількісний, а насамперед якісний склад злочинів у сфері економічної діяльності показує негативні риси процесів в умовах ринкових реформ. Не потрібно забувати, що такий вид злочинів характеризується досить високим ступенем латентності. Отже, реальні розміри збитків суспільства, які воно несе від криміналізації економічної сфери життєдіяльності, досить важко обрахувати.

[561] Соціально-економічне становище Київської області за січень-серпень 2016 року. URL: http://kyivobl.ukrstat.gov.ua /content/p. php3?c=898&lang=1

В. Васенко наголошує на тому, що в економіці діють сфери, у яких організована злочинність стрімко розвивається[562]. До них можна віднести паливно-енергетичний, агропромисловий комплекси, металургійну, банківську сфери. Для забезпечення свого панування у цих та інших сферах економічної діяльності організована злочинність широко використовує рейдерство, кримінальні банкрутства, фінансові схеми, за допомогою яких з державного та місцевих бюджетів виводяться і присвоюються значні кошти.

При цьому втрати від масштабної економічної злочинності неправомірно зводити лише до матеріальних збитків або втрат для суспільної моралі. Її основна загроза полягає у підриві ключових соціально-економічних імперативів, що реалізують принципи свободи, рівності і справедливості, які однаково значущі для всіх держав. Можливість розвитку економічної системи держави виступає однією з основних умов стабільного розвитку суспільства і держави. У свою чергу, злочинність підриває єдиний нормативний порядок у суспільстві і загрожує зниженням економічної безпеки держави.

Але не потрібно забувати, що загрози, які виходять від тіньової економіки, для будь-якої економічної системи існують і заперечувати їх немає сенсу, але і небезпека, і актуальність цих загроз завжди різні. Тут багато залежить від структури, а також розмірів тіньової економіки, форм і методів здійснення тіньової діяльності.

Але боротьба з мінімізацією тіньового сектору економіки ще не є по-справжньому ефективною. Ефект від її позитивних наслідків сприятиме небувалому підвищенню рівня фінансової безпеки держави. В Україні ще не розроблено і не існує чіткої програми дій щодо зменшення масштабу тіньового сектору економіки. Тіньовий сектор у вітчизняній економіці, незважаючи на значні зусилля контролюючих органів, не поспішає скорочуватися. Тим часом ефективність економічного розвитку держави значною мірою пов’язана саме з мінімізацією тіньового сектору та збільшенням прозорості діяльності всього народного господарства.

З практичного боку не тільки отримання доходів, здобутих незаконним шляхом, а й їх використання, тобто витрати на кінцеве

[562] Васенко В.К. Тіньова економіка України та шляхи її детінізації. *Вісник Черкаського університету.* 2016. № 1. С. 15–23.

споживання і накопичення, можуть характеризувати розвиток тіньової економіки в тому випадку, якщо кошти надходять з джерел, які не є офіційно зареєстрованими. Це може свідчити про масштаб функціонування чорного ринку як сегмента тіньової економіки.

Переважна частина дослідників зазначає про необхідність боротьби з розвитком тіньової економіки, однак є розбіжності у визначенні цілей та інструментів цієї боротьби. На нашу думку, повсякденне уявлення про бажання повної ліквідації тіньової економіки є свідомо помилковим. Якщо є деякі корисні функції цього явища, то повинно йтися не про його знищення, а про оптимізацію його масштабів. Тому метою боротьби навіть із свідомо антигромадськими видами тіньової економіки краще вважати не їх повну ліквідацію, а мінімізацію сукупних втрат від цих злочинів та від боротьби з ними. На нашу думку, оптимальним є комплекс дій, який одночасно направлений на: удосконалення системи оподаткування та зменшення податкового тиску; посилення контролю держави за фінансовими та товарними потоками суб'єктів господарської діяльності; посилення адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності за несплату податків або навпаки; адміністрування тіньових доходів з одночасним поліпшенням умов оподаткування.

Дійсно, виведення діяльності підприємств із «тіні», а також припинення ними виплати заробітної плати власним працівникам «у конвертах» – це і є одне з найскладніших завдань економічної політики сучасної України. Вирішення цієї проблеми досить часто обговорюється в публікаціях, але до цього часу відсутні дослідження з приводу того, наскільки згубним для економіки в цілому виявилось її часткове переміщення в «тінь»[563]. Не потрібно забувати, що у розвинених державах світу тіньову економіку також не вдалося побороти, наприклад у державах-членах ЄС рівень її розповсюдження не опускається нижче 10 %.

Детінізація передбачає вихід з «тіні» економічної діяльності завдяки створенню досить сприятливих умов для ведення легальної економічної діяльності. Під час проведення детінізації максимально враховуються інтереси суб'єктів економічної діяльності. Детінізація

[563] Ковальчук Т. Детінізація економіки – фактор фінансової безпеки України. *Банківська справа.* 2001. № 2. С. 3–11.

розуміється як процес зменшення обсягів тіньової економіки через створення цілісної системи дій, спрямованих на подолання та усунення причин і передумов функціонування тіньової економіки або залучення нелегально отриманих доходів у легальну економіку. Україна у сфері стимулювання детінізації мало в чому відрізняється від інших держав.

Сьогодні детінізація є одним з провідних завдань для підвищення рівня фінансової безпеки та створення умов сталого розвитку нашої держави. Сутність питання детінізації економіки є не менш суперечливим, ніж сама тіньова економіка. Відсутність у державі конкретного плану заходів щодо боротьби з тіньовою економічною діяльністю унеможливлює ефективне розв'язання цієї проблематики. Досить слушним було б звернутись до пропозицій, які виражені В. Поповичем[564], який розробив теорію детінізації вітчизняної економіки.

Детінізація, як і тіньова економіка, – це досить складні багатоаспектні явища, їх важко структурувати в єдину інформаційно-аналітичну систему, яка б могла стати основою розробки державних заходів протидії тінізації економіки нашої держави. Найкращим виходом з цієї ситуації було б створення привабливого економічного режиму як для національних, так і іноземних суб'єктів правовідносин. Однак нині це досить непросто зробити, оскільки в Україні уже існує кризова ситуація в економіці. Також нещодавно наша держава приєдналась до ряду міжнародних фінансових, економічних і політичних організацій, тому вона є досить обмеженою у своїх діях певними зобов'язаннями перед цими організаціями.

У нашій державі тіньова економіка працює у багатьох сферах економічного життя, тому боротися з цим явищем потрібно комплексно. Водночас існує уніфікований, прийнятний для детінізації усіх галузей економіки механізм – це сфера адміністрування податків, оскільки податки та система оподаткування охоплюють усі економічні сфери функціонування українського суспільства. Оподаткування є об'єктивним явищем, яке через втручання керівництва держави забезпечує виконання функцій останнього, а основною причиною значного поширення тіньової економіки є

[564] Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки: монографія. Ірпінь, 2001. 546 с.

відмінність між сумою грошей, що сплачує особа за здійснення нею економічної діяльності, та фактичним її виграшем.

Дійсно, важливим фактором, що фінансово «живить» тіньовий ринок, є недосконаліть та переважно фіскальний характер податкової політики, а також нестабільність її законодавчої бази. Чинне податкове законодавство України не завжди стимулює суб'єктів ведення господарства інвестувати капітали в легальну економіку. Податкове навантаження у нашій державі перевищує цей показник у групі сусідніх держав[565], що стимулює приховування реальних обсягів економічної діяльності, виведення їх у «тінь». Потрібно зазначити, що обтяжливість податкової системи України визначається не завжди величиною податкових ставок, а досить часто нерівномірністю податкового навантаження на суб'єктів господарювання, заплутаністю і нестабільністю податкового законодавства. Отже, існуючі недоліки податкової системи України стримують процеси збільшення інвестицій в економіку нашої держави, а це гальмує зростання виробництва та знижує рівень вітчизняної фінансової безпеки держави.

Саме на досягнення позитивного результату направлена Концепція реформування податкової системи України[566], яка введена в дію Кабінетом Міністрів України. Вона має на меті впровадження кардинально нового механізму податкового адміністрування, тобто пропонується оптимізація кількості податків. У запропонованій Концепції представлено також декілька моделей реформування податку на доходи фізичних осіб та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне страхування.

На нашу думку, концепція є досить цікавою і змістовною, але у майбутньому виникнуть значні системні проблеми з впровадженням окремих її елементів. Проте нестабільність вітчизняного законодавства сприяє тому, що тіньова економіка продовжує набувати організованого характеру, використовує різні форми протиправної діяльності. Також ще не створено чіткого механізму міжвідомчої

---

[565] Цимбалюк І.О. Податкове навантаження як критерій ефективності ведення податкової політики. URL: http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/ 123456789/832/1/tax.pdf

[566] Концепція реформування податкової системи України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id =247504310

координації у вирішенні поставлених завдань. Водночас каральні дії з боку контролюючих органів не припиняють тіньові операції, а сприяють появі більш складних їх форм. На нашу думку, подальше обмеження впливу тіньової економіки не може базуватися лише на силових методах, бо вони можуть давати лише тимчасовий ефект. Успіх може забезпечити лише цілісна система дій, спрямована передусім на зменшення розповсюдження передумов цих явищ та процесів у суспільстві. Для цього необхідна нова стратегія детінізації економіки, що передбачає насамперед створення сприятливих умов для легальної економічної діяльності на основі максимального врахування інтересів суб'єктів господарювання.

Також для вирішення цього питання необхідно обмежити або повністю ліквідувати фактори, що сприяють криміналізації фінансової діяльності. Це стосується джерел живлення економічного криміналітету, механізмів реалізації злочинів у сфері фінансів, мотивації фінансової злочинності, ліквідації зон правового вакууму, що сприяють криміналізації фінансових правовідносин.

Заслуговує на увагу думка Т. Шматковської, яка стверджує, що чим швидше держава буде спроможна перевести власну фінансову систему у нове нормативно-правове середовище, тим більше можливостей з'явиться щодо обмеження фінансово небезпечних, насамперед криміналізованих, складових фінансової системи держави[567].

Потрібно зазначити, що весь комплекс дій, які застосовуються органами державної влади сьогодні для боротьби зі злочинністю у сфері фінансів, для зниження рівня «криміналізації» та «тінізації» окремих ланок фінансової системи держави та правове забезпечення фінансової безпеки держави не є достатніми. Але можливості відповідних органів державної влади у цій сфері використовуються неповною мірою.

Тіньовий сектор економіки здійснює негативний вплив на стан фінансової безпеки нашої держави. Наслідком цього є ослаблення та істотне зниження темпів економічного зростання на державному рівні

---

[567] Шматковська Т.О. Тіньова економіка: дефініція, структура, причини виникнення та шляхи мінімізації. *Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць*. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2014. С. 177–185.

в результаті невикористання значної кількості внутрішніх фінансових ресурсів. Вищезгадані обставини знижують рівень ефективності вітчизняної податкової та бюджетної діяльності держави. Недооцінка вищезгаданих масштабів значно знижує рівень фінансової безпеки нашої держави та може негативно вплинути на макроекономічну політику держави і міжнародні економічні відносини.

Основними засобами протидії загрозам є впровадження стратегії ефективного державного управління економікою, удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску та посилення адміністративної, фінансової і кримінальної відповідальності за несплату податків.

Водночас тіньова економіка, де зосереджено певну частку реального виробництва товарів і послуг, певною мірою стимулює процес нагромадження капіталу і є іноді єдиним джерелом доходів для населення, зайнятого в ній. Тож функціонування тіньового сектору економіки, з одного боку, знімає ряд соціальних проблем, а з іншого – сприяє подальшій диференціації суспільства, будучи загрозою належного функціонування фінансової безпеки держави[568]. З метою детінізації економіки України необхідним є використання заходів, що сприяли б підвищенню рівня інвестиційного клімату держави, зниженню фіскального та регуляторного тиску на суб'єкти господарювання за рахунок спрощення існуючої системи оподаткування. Досить необхідною є подальша дерегуляція підприємницької діяльності, а також підтримка малого та середнього бізнесу насамперед у сфері дозвільної системи та ліцензування.

Разом з тим досить багато питань у сфері фінансової злочинності, які стосуються державно-правового механізму боротьби зі злочинністю у сфері фінансової системи держави, та правового забезпечення фінансової безпеки держави досі ще залишаються недостатньо дослідженими і являють собою інтерес для подальших глибоких досліджень.

---

[568] Бригінець О.О. Вплив тіньової економіки на стан вітчизняної фінансової безпеки. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2014. № 1. С. 99–109.

4.4. Шляхи забезпечення фінансової безпеки України в умовах економічної кризи

Забезпечення фінансової безпеки держави в умовах фінансових криз розглядалося вченими досить давно, але з часом кризи відбуваються все частіше, а рецепт їх попередження чи боротьби з їхніми наслідками так і не знайдений. Минула світова фінансова криза вчергове продемонструвала, що не можна залишати без належного правового забезпечення багато процесів у фінансовій системі кожної держави. Очевидна вразливість національних фінансових систем перед явищем подібних глобальних катаклізмів знову піднімає проблему мінімізації їх негативних наслідків для кожної держави. Нестійкість світової фінансової системи є великою загрозою для кожної держави, яка надає нового змісту та актуальності забезпеченню фінансової безпеки держави.

Фінансова криза є серйозною соціально-економічною проблемою сучасності. Незважаючи на масштаби наукових розробок, досі погляди науковців на принципові питання фінансових криз, зокрема тих, що стосуються самого визначення цього явища, його природи, причин і механізмів прояву, відрізняються. На думку вчених, в історії розвинених держав мали місце 39 міжнародних фінансових криз. Кожна з них носила більш охоплюючий характер та спричиняла масштабні руйнівні наслідки. Починаючи з 30-х років минулого століття фінансові кризи виникають усе частіше і стають більш руйнівними.

Для підсилення системи правового забезпечення фінансової безпеки держави в умовах економічної кризи на теренах нашої України було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»[569]. Варто зазначити, що назва чинного нормативно-правового акта не відповідає його змісту. Цілком очевидно, що після останньої рецесії держава вже опинилася в глибокій фінансово-економічній кризі, і якщо під запобіганням фінансової катастрофи

[569] Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 20-21. Ст. 1684.

мається на увазі уникнення офіційного визнання неплатоспроможності, то це, на жаль, не змінює гіркої реальності. Стосовно другої частини назви цього Закону варто зауважити, що тотальне підвищення податків і замороження мінімальних державних соціальних гарантій самі по собі не створюють передумов для економічного зростання. Зайва оптимістичність назви Закону наводить на думку, що уряд не хоче визнавати об'єктивний і закономірний характер поточної кризи і не готовий подати пакет заходів або окреслити хоча б напрями виходу з кризи. Адекватність лікування хвороби визначається правильністю діагностування, тому важливо називати речі своїми іменами. Сучасна криза має системний характер і ту саму причину, що й криза 2008–2009 рр., – надзвичайна вразливість фінансової системи України, зумовлена незавершеністю процесів формування здорового ринкового середовища та демо-кратичного суспільства [570,571].

Не потрібно забувати, що системні ризики, які виникають в одній ланці фінансового ринку (приватні кризи), поширюються потім на інші його ланки, запускаючи механізм системного ризику і викликаючи – у найбільш гострих ситуаціях ефекту «доміно» – колапс усієї фінансово-кредитної системи. Варто погодитися з позицією Я. Міркіна, який до приватних криз відносить:

– фондові кризи – кризові явища на ринку цінних паперів (наприклад, масштабні падіння курсів цінних паперів), що призводять до подальшого розростання кризових явищ у повномасштабну фінансову кризу. Цей вид криз може бути викликаний діяльністю спекулятивного капіталу та виникати у зв'язку зі спекулятивними атаками на паралельних ринках базисних і похідних фінансових інструментів;

– боргові кризи – кризові явища цього виду є початковою причиною фінансових криз (наприклад, фінансова ситуація, у разі якої виявляється, що група найбільших позичальників не має змоги

---

[570] Вавілов Є. В. Емпіричне розуміння системних ризиків та фінансових криз у сучасному суспільстві. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. № 3 (54). С. 192–197.

[571] Все про кризу в світі: за матеріалами аналітиків Юрія Глухова та Олега Медведєва. *Економіст.* 2009. № 1. С. 28–30.

платити за боргами й оголошує дефолт)[572]. У такій ситуації нині перебуває Аргентинська Республіка. Але найбільша міжнародна криза заборгованості мала місце у 80-х рр. минулого століття, коли виникла боргова неспроможність великої групи держав, що розвиваються, у погашенні кредитів, отриманих з держав з високим рівнем доходів;

– валютні кризи – кризові явища цього виду формуються на інших сегментах фінансового ринку держави (наприклад, різкі зміни курсу однієї валюти відносно інших, що нерідко призводять до кризи платіжного балансу держави);

– банківські кризи – кризові явища цього виду засновані на ефекті «доміно», щодо них накопичення проблемних активів в обмеженій кількості банків і припинення їх платоспроможності призводить до паніки вкладників банків, масового вилучення вкладів, різкого скорочення кредитування банками один одного. Наслідком вищезгаданих процесів стає недовіра до усієї банківської системи, а тому починається масове призупинення платежів банками з подальшим колапсом платіжної системи та фінансових ринків у державі;

– кризи ліквідності – кризові явища цього виду настають у короткий час через нездатність держави здійснювати платежі у зв'язку з настанням ризику ліквідності, негативним фінансовим станом[573].

Зазначимо, що всі вищеперераховані види приватних криз досить взаємозалежні одна від одної на практиці, і настання одного виду за ефектом «доміно» зумовлює передумови для настання або поглиблення іншого виду криз. Прикладом також може слугувати ситуація, у якій банківські кризи можуть ставати причиною валютних кризових явищ. Це відбувається, наприклад, коли інвестори стають впевнені в неминучості банківської кризи, що змушує їх вкладати кошти в іноземні активи замість вітчизняних. У цій ситуації центральні банки можуть підтримати на плаву проблемні банки. Створені зайві гроші можуть ініціювати валютну спекуляцію і чинити

---

[572] Миркин Я. М., Миркин В. Я. Англо-русский словарь по финансовым рынкам. М.: Альпина Паблишер, 2008. 784 с.

[573] Основы государственного регулирования финансового рынка. Зарубежный опыт: учебное пособие для юридических и экономических вузов / Рот А., Захаров А., Миркин Я., Бернард Р., Баренбойм П., Борн Б. М.: Юстицинформ, 2002. 411 с.

тиск на валютні резерви країн. Саме так відбувалися події у нашій державі упродовж кількох останніх років.

На нашу думку, щоб ефективно протистояти загрозам фінансовій безпеці держави в умовах економічної кризи, необхідно зміцнювати потенціал заходів оперативного реагування, а фундаментальні рішення треба шукати у сфері побудови нової фінансової системи, яка буде стійкою до різних шоків, та здатної розвиватися навіть у жорстких зовнішніх умовах.

Ключовим питанням державної політики в таких умовах є створення не просто сприятливого, а в повному розумінні кращого, конкурентного інвестиційного клімату. Окремі питання у цьому плані вже починають вирішуватись, а саме державним апаратом зроблені певні кроки щодо ліквідації адміністративних бар'єрів у таких сферах, як будівництво, проходження митних процедур, оформлення зовнішньоторговельних операцій, реєстрація бізнесу. Але на практиці ще реалізовано досить мало. І тут необхідний особливий контроль і з боку держави, і суспільства, і з боку самого бізнесу.

Забезпечення належного стану фінансової безпеки держави є основною умовою її здатності здійснювати самостійну фінансову політику відповідно до інтересів власного народу. За умов фінансової кризи сутність фінансової безпеки в цілому можна визначити як стан економіки, щодо якого забезпечується налагодження позитивних державних фінансових потоків в обсягах, необхідних для виконання державних завдань і функцій, а також здійснюється поступовий розвиток різних сфер народного господарства. Іншими словами, скеровування необхідних фінансових потоків держави – основна умова її фінансової безпеки.

Правове забезпечення фінансової безпеки держави за умов економічної кризи визначається можливістю державного апарату якісно здійснювати ряд повноважень, а саме: нейтралізовувати вплив світових фінансових криз та навмисних дій світових суб'єктів (наприклад, інших держав, транснаціональних компаній, інших утворень), тіньових (наприклад, корпоративних чи мафіозних) структур на національну економічну систему; забезпечувати стійкість фінансово-економічного розвитку держави; забезпечувати стійкість основних фінансово-економічних параметрів; запобігати переміщенням капіталів за кордон, зокрема з реального сектору економіки;

запобігати конфліктам між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів державного бюджету та інших бюджетів; ефективно залучати і використовувати кошти іноземних запозичень; запобігати вчиненню злочинів та адміністративних правопорушень у фінансових правовідносинах (наприклад, легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом).

Отже, фінансова безпека вимагає стабільного, поступального економічного і соціального розвитку держави та суспільства. Такий розвиток на сучасному етапі потребує вирішення ряду проблем. Наслідки фінансової кризи яскраво ілюструють, наскільки сьогодні у нашій державі присутня досить висока залежність від імпорту споживчих товарів, технологій і складної продукції. Також наше виробництво значно залежить від коливання цін на основні експортні товари, тобто від факторів, на які практично не можемо впливати.

В умовах економічної кризи необхідно ретельно вибрати пріоритети. На нашу думку, потрібно зосередити увагу на розвитку таких галузей, як агропромисловий комплекс, фармацевтична сфера, легка промисловість, авіаційна промисловість, нанотехнології.

Основне джерело створення нових виробництв, нових робочих місць – приватні інвестиції. В останні роки ситуація в цій сфері значно погіршилася. У результаті присутній значний відплив капіталу з України. Але не потрібно забувати, що це цілком природна поведінка міжнародного капіталу в обстановці нестабільності.

Для вирішення «проблеми капіталу» у нашій державі необхідно:

1. Збільшити розмір внутрішнього ринку, що зробить його більш привабливим для прямих інвестицій. Україна послідовно намагається створити єдиний ринок зі своїми сусідами. Вже підписано Угоду про асоціацію з ЄС[574]. Поступово створюється ринок, де проникнення товарів і послуг не зустрічало б жодних перешкод, не стикалося б з невизначеністю умов. При цьому враховуємо інтереси партнерів, йдемо на певні компроміси, навіть поступки. Але скоро ці поступки

[574] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/-00_UkraineEU_Association_.pdf

окупляться сторицею. Великий ринок ЄС є стимулом для підвищення якості та конкурентоспроможності вітчизняної продукції.

2. Діловий клімат у державі, її привабливість для довгострокового переміщення капіталів усе ще є незадовільними. Доволі часто програємо в «конкуренції юрисдикцій» – працюючий в Україні бізнес нерідко реєструє власність та угоди за кордоном. І майже завжди справа не у податковому режимі і не у відсутності законодавства, що відповідає сучасним вимогам (його треба, звичайно, удосконалювати, воно ще недостатньо гнучке і не надає всього набору інструментів для бізнесу). На нашу думку, головна проблема – недостатня прозорість та підконтрольність суспільству державного апарату, насамперед контролюючих органів та судової системи [575,576]. Крім того, у державі поширені корупційні діяння. За цих умов найбільш ефективною поведінкою для підприємця є недотримання норм чинних нормативно-правових актів, а нівелювання впливу цих нормативно-правових актів на власний бізнес за допомогою різних покровителів. Негативним наслідком цієї ситуації, крім корупційних діянь, буде і те, що представники нечесного бізнесу у власній діяльності будуть використовувати покровителів для боротьби та витіснення з ринку конкурентів. І масштаб залучення можливостей державного апарату включає в себе чиновників фіскальної служби, судової системи, правоохоронців та інших. Усі ці заходи проводяться замість того, щоб підвищувати економічну ефективність своїх підприємств і розбудовувати ринкову економіку в нашій державі.

Основним завданням держави у цій сфері є зменшення непотрібних перепон для розвитку підприємницької діяльності на території України [577]. Дійсно, розвиток підприємництва в Україні підвищуватиме рівень вітчизняної фінансової безпеки держави. Потрібно змінити окремі елементи виконавчої і судової влади, а також прибрати обвинувальний «зв'язок» правоохоронних, слідчих, прокурорських і суддівських органів.

---

[575] The Business Environment in Ukraine: New Country, Old Problems, More Hope. URL: http://ethics.harvard.edu/blog/ business-environment-ukraine-new-country-old-problems-more-hope.

[576] Doing Business in Ukraine. URL: https://ukraine.usembassy.gov/business/host-country.html

[577] Kuziakiv O. Institutional Reforms is Key Driver of Investment Attractiveness Improvement in Ukraine. World finance review, May 2015. 30–32 p.

Вилучити з кримінального законодавства всі елементи радянської правосвідомості, нюанси, які дозволяють робити з господарського спору кримінальну справу на одного з учасників.

У цій сфері особливу роль у вирішенні проблеми фінансової безпеки України повинна відігравати дієва система державного фінансового контролю. Доцільним у такій сфері було б застосувати удосконалені нами пропозиції, розроблені видатними науковцями, а саме державна стратегія забезпечення фінансової безпеки держави повинна включати: визначення геофінансових сфер впливу держави; розробку механізмів і заходів ідентифікації загроз і їх носіїв; характеристику сфер їх прояву (локалізації загроз); формування механізмів і заходів фінансово-економічної політики та інституціональних перетворень, що нейтралізують або пом'якшують вплив негативних факторів; встановлення основних суб'єктів загроз, механізмів їх функціонування, критеріїв їх впливу на національну економічну (включаючи фінансову) і соціально-політичну системи[578,579]; розробку методології прогнозування, виявлення та запобігання виникнення факторів, що визначають виникнення загроз фінансовій безпеці, проведення досліджень з виявлення тенденцій і можливостей розвитку таких загроз; визначення об'єктів, предметів контролю за забезпеченням фінансової безпеки держави [580,581]; розробку системи кількісних і якісних показників, параметрів або порогових значень; розробку методики їх визначення, класифікації (наприклад, стан фінансової безпеки можна характеризувати як нормальний, передкризовий, критичний) та оцінки, а також процедур моніторингу з відповідними методичним, організаційним, інформаційним та технічним забезпеченнями[582]; організацію адекватної системи органів фінансової безпеки у державі, що відповідає визначеним геофінансовим сферам.

---

[578] Сідак В.С. Мораль і безпека особи, нації, держави. Історико-філософські нариси. АПН України; Нац. акад. СБУ. К., 2001. 221 с.

[579] Захаров О.І. Організація та управління економічною безпекою суб'єктів господарської діяльності: навч. посібник. К.: КНТ, 2008. 257 с.

[580] Єрмошенко М.М. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство: наук. монографія. К.: Національна академія управління, 2010. 232 с.

[581] Бланк И.А. Управление финансовой безопасностью предприятия. К.: Эльга, Ника-Центр, 2004. 784 с.

[582] Пономарев В.П. Концепция экономической безопасности предприятия. *Бизнес-информ.* 2008. № 15–16. С. 110–113.

Варто особливо зазначити, що багато в чому підвищує стан фінансової безпеки держави ефективний державний фінансовий контроль, який, як функція управління державними фінансовими потоками, повинен запобігати зниженню фінансово-економічного суверенітету держави, сприяти цілісності фінансово-економічного простору, єдності фінансово-економічної політики та ін. Важливу роль у забезпеченні фінансової безпеки країни відіграє дієвий контроль державних фінансових потоків[583].

У загальному і цілому фінансові потоки можуть бути розглянуті у двох основних аспектах: з точки зору суб'єктів господарських відносин (операцій) за участю держави та з точки зору видів господарських відносин за участю держави.

При цьому перший відображає виникнення і розподіл фінансових потоків між різними суб'єктами: будь-якими інституційними одиницями (суб'єктами управління та господарювання), інституційними ланками управлінської та господарської структури держави. Другий дозволяє визначити й обґрунтувати пропорції розподілу фінансових потоків між будь-якими сегментами здійснення завдань і функцій державної влади – різними сферами державного регулювання чи галузями економіки.

Для забезпечення дієвого контролю за державними фінансовими потоками повинні бути розроблені принципи розкриття інформації у звітності державних органів (звітності про ведення фінансово-господарської діяльності, звітності про використання державних фінансових ресурсів, позикових ресурсів міжнародних організацій). Також потрібно створити систему контролю за порядком дотримання бюджетного процесу. На основі отриманої інформації повинен розроблятися комплекс заходів для протидії негативним чинникам, а також з попередження та подолання можливих негативних наслідків загроз окремим елементам фінансової безпеки держави.

Наприклад, одним з найважливіших напрямів контролю за забезпеченням фінансової безпеки в ході бюджетного процесу є міжбюджетні відносини. У цій сфері потрібно:

1. Розробити та впровадити механізми регулювання між-бюджетних відносин, що обумовлюють рух державних фінансових

---

583 Финансовый контроль в аспекте государственной экономической безопасности. *Финансы и кредит.* 2003. № 19. С. 2–8.

потоків, а саме: запобігати наданню необґрунтованих привілеїв та забезпечувати реальні механізми відповідальності за невиконання фінансових зобов'язань; виключати необґрунтоване надання фінансової допомоги сферам з метою вирівнювання їх бюджетної забезпеченості; виключати невідповідність розмежування видаткових зобов'язань між різними рівнями бюджетної системи закріпленню дохідних джерел і податкових повноважень за ними; включати посилення контрольних функцій органів влади в поєднанні з наданням фінансової допомоги сферам; забезпечувати «прозорість» міжбюджетних розрахунків і різних компенсацій для громадського контролю.

2. Визначити чіткі й обґрунтовані критерії вирівнювання бюджетної забезпеченості сфер, а також критерії бюджетної ефективності (при цьому ефективність може визначатися співвідношенням доходів і витрат, співвідношенням бюджетних вкладень і їх результатів та ін.).

3. Оптимізувати маршрути і ритмічність бюджетних потоків (з метою мінімізації зміни напрямів бюджетних потоків на шляху до кінцевих споживачів).

Основним фактором правового забезпечення фінансової безпеки держави в ході бюджетного процесу має бути повна довіра між урядом і окремими частинами держави, фінансові взаємовідносини яких повинні бути побудовані на принципах законності, ефективності, доцільності, прозорості (або відкритості для суспільства), балансу відповідальності та ресурсів, реального узгодження всіх рішень щодо аспектів, що зачіпають інтереси місцевих бюджетів (наприклад, з приводу зменшення податкової бази).

Отже, правове забезпечення фінансової безпеки держави за умов економічної кризи реалізовувати шляхом: нейтралізації впливу світових фінансових криз та навмисних дій світових суб'єктів, тіньових структур на національну економічну систему; забезпечення стійкості фінансово-економічного розвитку держави; забезпечення стійкості основних фінансово-економічних параметрів; запобігання переміщення капіталів за кордон, зокрема з реального сектору економіки; запобігання конфліктів між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів державного бюджету та інших бюджетів; ефективного залучення і використання коштів іноземних запозичень; запобігання виникнення злочинів та адміністративних правопорушень у фінансових правовідносинах.

4.5. Структурування бізнесу з використанням іноземних організаційно-правових форм суб'єктів господарювання як загроза фінансової безпеки держави

Вітчизняна податкова система здебільшого орієнтована на виявлення й оподаткування прибутків юридичних, а не фізичних осіб. Водночас, як без належного контролю, залишаються бенефіціари-фізичні особи, які володіють або здійснюють управління вітчизняними підприємствами, а для особистого збагачення можуть використовувати транскордонні схеми виводу прибутків та уникнення від оподаткування в Україні. Для цього реєструють кондуїтні компанії у зонах преференційного оподаткування на себе, афілійованих або на підставних осіб.

Особливу небезпеку для економічної та політичної стабільності в Україні, а також соціального добробуту населення становить проблема безперервного виведення коштів середнім і великим бізнесом в інші держави. У деяких випадках така практика поширюється у галузі економіки[584]. Такі фінансові відтоки призводять до ряду викликів і загроз для фінансової безпеки держави. Так, платники податків позбавляють державу можливості оподаткування прибутків, отриманих саме на території нашої країни, згодом ці кошти можуть використовуватися всупереч економічним і національним інтересам України (включно з фінансуванням тероризму та незаконних збройних угрупувань). У кращому випадку виведені кошти повертаються як іноземні інвестиції або у вигляді боргового фінансування вітчизняних компаній, за які сплачуються

[584] Яскравим прикладом тут є компанії, які виробляють мінеральні добрива, оскільки з аналізу судової практики з ТЦУ слідує, що більшість вітчизняних компаній пов'язані з однією і тією ж компанією у Швейцарії, яка у подальшому і отримує вигоду від непрямих поставок українських компаній за кордон, суттєво занижуючи при цьому податкову базу в Україні. На жаль, у всіх досліджуваних випадках рішення було не на користь податкового органу. Стародуб Д.М. Вплив судової практики на поведінку платників податків під час вибору методу трансфертного ціноутворення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право*. 2019. Вип. 58, т. 2. С. 62–65. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc/4149 (дата звернення: 30.10.2020).

відсотки з відповідним зменшенням бази оподаткування за податком на прибуток підприємств[585].

Важливими чинниками, які дозволяють виявляти компанії, приховані в офшорах[586] та інших юрисдикціях, є консолідація міжнародної спільноти щодо протидії розмиванню податкової бази та посилення протидії відмиванню злочинних доходів. Це вилилося у формування нових стандартів обміну податковою інформацією, модельних конвенцій про уникнення подвійного оподаткування, розкриттям банківської таємниці, створенням відкритих реєстрів бенефеціарних власників, що запроваджуються під значним політичним та економічним тиском розвинених країн та міжнародних організацій у більшості юрисдикцій, які досі дозволяли приховувати справжніх власників активів або вважалися класичними офшорами. Отже, переслідуючи власні податкові інтереси, розвинені держави (США, Великобританія, Франція, Німеччина та ін.) створили можливість для забезпечення інтересів держав, що розвиваються.

На необхідність розвитку механізмів протидії офшорним практикам мінімізації податку на прибуток підприємства свідчить той факт, що 2016 року експорт товарів з України до офшорних юрисдикцій та країн, які дозволяють використання організаційно-правових форм (ОПФ), що не оподатковуються податком на прибуток (корпоративний податок), становив 24 млрд доларів США, а експорт послуг – 5,6 млрд дол США. Це займає значну частину у структурі експортних операцій і становить 67 та 56 % від відповідних сум експорту товарів і послуг. При цьому за непрямими контрактами

---

585 Стародуб Д.М., Дейнека В.Ф. Передумови становлення вітчизняної системи протидії неналежному використанню організаційно-правових форм господарювання в іноземних юрисдикціях. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 5. С. 211–214. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/50 (дата звернення: 30.09.2020).

586 Поняття офшорна юрисдикція є доволі відносним поняттям, оскільки часто залежить від того, як ту чи іншу юрисдикцію розглядає кожна окрема країна. Наприклад, Кіпр не є офшором для ЄС, проте для України є. Це не обов'язково залежить від формальних критеріїв, які визначені у нормативно-правових актах, і часто залежить від державної політики. Так, наприклад, виключення з українського переліку офшорів Грузії, Латвії, Естонії, Мальти, Угорщини та Болгарії 2018 року було політичним рішенням, адже формально вони відповідали статусу низькоподаткової юрисдикції.

вивезено товарів на 20 млрд дол. США, або 83 %, від суми експорту в ці країни. Найбільшими рекордсменами за непрямими контрактами є такі країни, як: Швейцарія – вивезено на 10 млрд дол. США; Великобританія – на 3 млрд дол США; ОАЕ – 2 млрд дол. США; Кіпр – 1,2 млрд дол. США; Віргінські острови – майже на 1 млрд дол. США. При цьому за прямими поставками вказані вище країни отримали товарів у 10 разів менше – лише на 1,7 млрд дол. США[587].

З огляду на позиції того, що одні країни фактично отримують менше товарів з України, ніж зазначено в торговельних угодах, інші країни мають отримувати товарів більше, ніж зазначено в угодах з нерезидентами їх країн. Із зазначеного можна зробити висновок, що основними отримувачами вітчизняних товарів, що проходять через офшорні юрисдикції та оншорні компанії 2016 року були: Єгипет (сума фактичних поставок на 2,1 млрд дол. США вище, ніж за прямими контрактами), Туреччина (перевищення на 1,8 млрд дол. США), Китай (більше на 1,7 млрд дол. США), Італія (перевищення на 1,7 млрд дол. США), Індія (більше на 1,6 млрд дол. США), далі йдуть Іран, Іспанія, Нідерланди, Російська Федерація з перевищеннями від 0,5 до 1 млрд дол. США.

За оцінками експертних досліджень, податкові втрати від використання офшорних схем до 2013 року становили від 50 до 65 млрд грн, або понад 9 млрд дол. США щорічно. Відповідно, з урахуванням поточного курсу національної валюти та стану економіки, на сьогодні можемо констатувати наявність ризиків прямих збитків для економіки країни та в наповненні державного бюджету щорічно на декілька мільярдів дол. США внаслідок операцій з компаніями, які мають статус нерезидента в країнах реєстрації та/або є «податково-прозорими». Це, в свою чергу, вимагає додаткових заходів контролю і перевірки таких зовнішньо-економічних операцій на предмет відповідності застосовуваних у них цін принципу «витягнутої руки».

---

[587] Запобігання неналежному використанню платниками податків України організаційно-правових форм нерезидентів при здійсненні контрольованих операцій / за заг. ред. С.С. Брехова, Д.М. Стародуба. Хмельницький: Фоп Мельник А.А., 2019. 150 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/5432 (дата звернення: 30.10.2020).

Через нагальну потребу в уточнені вітчизняного законодавства з трансфертного ціноутворення щодо переліку контрольованих операцій з 2017 року, відповідно до підпункту «г» пп. 39.2.1.1 ст. 39 Податкового кодексу України, до них відносять господарські операції, що здійснюються через нерезидентів, які не сплачують податок на прибуток (корпоративний податок), зокрема з доходів, отриманих за межами держави реєстрації таких нерезидентів, та/або не є податковими резидентами держави, в якій вони зареєстровані як юридичні особи.

На виконання вимог підпункту «г» підпункту 39.2.1.1 пп. 39.2.1 п. 39.2 ст. 39 ПКУ за активного сприяння ДФС Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 4 липня 2017 року № 480 «Про затвердження переліку організаційно-правових форм нерезидентів, які не сплачують податок на прибуток (корпоративний податок), у тому числі податок з доходів, отриманих за межами держави реєстрації таких нерезидентів, та/або не є податковими резидентами держави, в якій вони зареєстровані як юридичні особи»[588]. Основна частина організаційно-правових форм представлена так званими «партнерствами» у вигляді GP, LP, LLC, LLP, OHG, KG та інших видів партнерств, а також фонди (інвестиційний, спільний), трасти, асоціація тощо.

Такі організаційно-правові форми визначені в розрізі 26 юрисдикцій (переважно країни ОЕСР та ЄС), зокрема це: Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Швейцарська Конфедерація, Велике Герцогство Люксембург, Австрійська Республіка, держава Ізраїль, Канада, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, окремі штати США, Французька Республіка, Японія.

У списку також фігурують ОАЕ, Сінгапур, Мальта, Республіка Маврикій та Туреччина, при цьому ці країни, крім Туреччини,

[588] Про затвердження переліку організаційно-правових форм нерезидентів, які не сплачують податок на прибуток (корпоративний податок), у тому числі податок з доходів, отриманих за межами держави реєстрації таких нерезидентів, та/або не є податковими резидентами держави, в якій вони зареєстровані як юридичні особи: постанова КМУ від 4 липня 2017 р. № 480. URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 30.10.2020).

одночасно визначені в переліку низькоподаткових країн[589]. Туреччина у грудні 2017 року комісією ЄС включена до переліку сірих юрисдикцій.

Отже, у вітчизняну практику було введено контроль за операціями з нерезидентом не лише за переліком держав (територій), які за критеріями віднесені до «низькоподаткових» юрисдикцій, а й за організаційно-правовими формами таких нерезидентів. Така форма контролю дозволяє певним способом компенсувати відсутність дієвих механізмів обміну податковою інформацією та правил оподаткування контрольованих іноземних компаній. У разі якщо такі «податково-прозорі» компанії ведуть господарську діяльність поза межами країни реєстрації, податок на прибуток (корпоративний податок) вони не сплачують. Враховуючи, що партнери в офшорах також не сплачують податки, операції з «податково-прозорими» нерезидентами дають змогу платникам податків виводити прибуток від оподаткування в Україні, часто уникаючи при цьому контролю за ТЦ[590].

Водночас «податково-прозорі» компанії на практиці не можуть користуватися перевагами договорів про уникнення подвійного оподаткування відповідно до ст. 1 DTAA[591] (Модельної угоди про уникнення подвійного оподаткування, розробленої ОЕСР). Разом з тим такі організації користуються положеннями ст. 4 DTAA як «інші організації».

«Податково-прозорими», відповідно до переліку ОПФ, зокрема, є ті юридичні особи, які[592]:

---

[589] Про затвердження переліку держав (територій), які відповідають критеріям, установленим підпунктом 39.2.1.2 підпункту 39.2.1 пункту 39.2 статті 39 Податкового кодексу України: постанова КМУ від 27.12.2017 № 1045. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-2017%D0%BFhttp://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/1045-2017-%D0 %BF (дата звернення: 30.10.2020).

[590] Мішин М. Нові об'єкти контролю. *Вісник офіційно про податки.* № 30 (934). URL: http://www.visnuk.com.ua/ru/publication/100005444-novi-obyekti-kontrolyu?-issue=5605 (дата звернення: 30.10.2020).

[591] Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version). OECD. URL: http://www.oecd.org/ctp/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-full-version-9a5b369e-en.htm (date of access: 17.10.2020).

[592] Мішин М. Нові об'єкти контролю. *Вісник офіційно про податки.* № 30 (934). URL: http://www.visnuk.com.ua/ru/publication/100005444-novi-obyekti-kontrolyu?-issue=5605 (дата звернення: 30.10.2020).

– є нерезидентами, звільненими, відповідно до законодавства, країнами реєстрації від сплати податку на прибуток звітного року незалежно від підстав і причин такого звільнення;

– якщо ставку податку на прибуток (корпоративного податку) для такого нерезидента встановлено в розмірі 0 %.

Проте нормативного відображення такі критерії досі не отримали, на відміну від критеріїв, за якими формується перелік держав (територій), операції з резидентами яких вважатимуться контрольованими. Відповідно до п. 41 підрозділу 10 розділу XX ПКУ господарські операції з нерезидентами, ОПФ яких включено до Переліку ОПФ, визнаються контрольованими з дати набрання ним чинності.

Варто зазначити, що у випадку, якщо платник податків надасть довідку про те, що його контрагент-нерезидент, ОПФ якого входить до Переліку ОПФ, сплатив податок на прибуток за кордоном і у разі, якщо така операція не підпадає ні під жоден з пунктів щодо контрольованих операцій, тоді транзакція з нерезидентом такої ОПФ не буде визнаватися контрольованою в Україні. Адже організаційно-правові форми LP, LLP, LLC можуть набувати статусу резиденства для цілей оподаткування у випадку, якщо один або всі члени партнерства є резидентами країни реєстрації такого партнерства. Потрібно зазначити, що аналіз податково-прозорих ОПФ СГ є складним процесом[593]. Зокрема, розглядаються такі аспекти.

У світлі позиції, що факт сплати податку на прибуток ОПФ з переліку № 408 є підставою для визнання операції неконтрольованою, доцільно визначити додаткові критерії, які дозволяють визнавати операції неконтрольованими на основі правового статусу суб'єктів відповідно до законодавства країни, резиденства.

Формування переліку, що визначений у постанові КМУ № 480, здійснювалося на основі підходів та критеріїв, що є подібними до класифікації ОПФ СГ нерезидентів для цілей оподаткування, яка є поширеною у багатьох країнах (Велика Британія, Німеччина, Австрія, США, Іспанія, Канада). Такій класифікації підлягають ОПФ СГ

[593] Запобігання неналежному використанню платниками податків України організаційно-правових форм нерезидентів при здійсненні контрольованих операцій / за заг. ред. С. С. Брехова, Д. М. Стародуба. Хмельницький: Фоп Мельник А. А., 2019. 150 с.

нерезидентів з метою визначення їх статусу – податково-прозорий (чи проточний) або, навпаки, непрозорий, що дозволяє визначати порядок отримання пільг, передбачених міжнародними податковими договорами про уникнення подвійного оподаткування. Особливо це є актуальним у разі визнання чи невизнання податково-прозорих суб'єктів господарювання резидентами країни реєстрації[594].

Деякі країни Європи мають свої списки класифікації іноземних суб'єктів господарювання. Так, список класифікації іноземних організаційно-правових форм, які були класифіковані HMRC (податкове відомство Великої Британії), носить рекомендаційний характер та включає в себе фіскально-прозорих та непрозорих суб'єктів з метою вирішення питання про те, як має оподатковуватись дохід учасника, який він отримує від своїх інтересів у суб'єкті господарювання. Зокрема, розглядають такі питання, які, по суті, є тими критеріями, які дозволяють визначити прозорість чи непрозорість суб'єкта оподаткування:

1. Чи має іноземна особа окреме юридичне існування від того, що має зацікавлена особа (учасник) (статус юридичної особи)?
2. Чи випускає суб'єкт господарювання акціонерний капітал чи щось інше, що виконує ту саму функцію, що й акціонерний капітал?
3. Підприємницька діяльність здійснюється самим суб'єктом чи спільно з особами, які мають до неї інтерес, та не є її найманими працівниками?
4. Чи мають зацікавлені особи (учасники, акціонери, вкладники, партнери) право на частку у нерозподіленому прибутку суб'єкта; або чи залежить від рішення суб'єкта господарювання чи його членів сума прибутку, на яку вони мають право після періоду отримання прибутку щодо розподілу прибутку?
5. Хто несе відповідальність за борги, понесені в результаті ведення бізнесу: суб'єкт господарювання чи особи учасники?
6. Бізнес-активи суб'єкта господарювання вигідно використовуються для нього особисто чи для осіб, які мають у ньому інтерес?

---

[594] Стародуб Д.М., Шавло І.А. Протидія неналежному використанню податково-прозорих організаційно-правових форм суб'єктів господарювання у контексті міжнародного досвіду. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика).* 2018. № 3–4 (12–13). С. 117–124.

У випадку сумнівів відносно того, як суб'єкт буде класифікуватися для податкових цілей Великобританії, можна надіслати запит до відділу CSTD Business Policy, Assets & International Base Protection Policy HMRC, який дасть роз'яснення фіскально-прозорою чи ні є конкретна іноземна організація упродовж 28 днів[595]. Цей список оновлюється рідко, останні зміни було внесено у вересні-жовтні 2017 року (Luxembourg – SCSp податково-прозоре, Netherlands – Association податково-прозоре). У переліку є записи, внесені ще у 80-х роках минулого століття.

Практика Великобританії все ж не дає остаточної відповіді на питання класифікації, як і практика інших країн, які вдаються до класифікації шляхом порівняння організаційно-правових форм. За результатами класифікації, у такі способи досі хдійснюються судові процеси, а роз'яснення та переліки доповнюються у міру того, як змінюються організаційні форми суб'єктів господарювання. Спосіб типологізації у Німеччині також сформований на судовій доктрині та включає 8 критеріїв, за якими здійснюється класифікація як фіскально-прозорого суб'єкта[596]. Подібною є типологізація Австрії, яка визначає 10 критеріїв для порівняння.

Іноземний досвід класифікації дозволяє зрозуміти, які особливості організаційно-правової форми суб'єкта свідчать про його податкову прозорість і відповідно чи виникає у нього обов'язок сплачувати корпоративний податок. Проте досвід інших країн не є визначальним під час формування національної системи оподаткування.

Формулювання «організаційно-правова форма» у назві Переліку КМУ № 480 є максимально-широким визначенням усіх суб'єктів, які можуть бути створені за законодавством різних юрисдикцій, зокрема і без статусу юридичної особи. При цьому саме поняття «юридична особа» («legal entity») є досить розмитим у сучасному світі, а одноіменний статус не є обов'язковим для здійснення господарської діяльності у багатьох юрисдикціях. Так, наприклад, партнерства у

[595] Foreign entity classification for UK tax purposes: List of Classifications of Foreign Entities for UK tax purposes. *HMRC*. URL: https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/international-manual/intm180030 (date of access: 17.10.2020).

[596] Doppelbesteuerung: Besteuerungsrecht Deutschlands an Einkanften aus Beteiligung an einer US-amerikanischen Florida LLC. URL: https://www.gmbhberatung.com/-BFH_IR3408.pdf (date of access: 25.10.2020).

багатьох випадках не мають статусу юридичної особи, оскільки розуміються об'єднанням підприємців або одноосібним веденням господарської діяльності (чи особиста підприємницька діяльність), які мають право здійснювати діяльність від імені такого об'єднання і є безпосередніми носіями прав та обов'язків за результатами діяльності такого суб'єкта. Для прикладу, відповідно до Податкового кодексу Румунії податково-прозорий[597] суб'єкт із статусом або без статусу юридичної особи в країні реєстрації Х, учасники якого нерезиденти країни Х, не може вважатися нерезидентом країни Х для цілей оподаткування у Румунії, а відповідно не зможе скористатися перевагами угоди про уникнення подвійного оподаткування між цими двома країнами.

Класифікація шляхом порівняння є неактуальною через відсутність релевантних для порівняння суб'єктів господарювання, водночас використання додаткових критеріїв класифікації може дати розуміння того, чи стане операція з нерезидентом контрольованою у наступному році. Протилежна думка виникає через те, що додаткові ознаки, визначені нормативно, можуть заплутати платника податків і дати підстави для судового оскарження платниками податків[598]. Разом з тим на основі аналізу іноземного досвіду пропонуємо взяти за основу такі критерії для класифікації:

1. Централізоване управління учасником/учасниками суб'єкта.

2. Передбачена відповідальність за зобов'язаннями компанії своїм майном відмінним від долі участі в статутному капіталі суб'єкта.

3. Оподаткування доходу суб'єкта на рівні учасників.

4. Відсутність можливості вільно без згоди інших учасників розпоряджатися своєю частиною участі у суб'єкті.

5. Країна резиденства не розглядає такого суб'єкта як «компанію» для цілей податкових угод.

---

[597] Information on Residency for tax purposes. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/tax-residency/Romania-Residency.pdf (date of access: 17.10.2020).

[598] Стародуб Д. М., Дейнека В. Ф. Передумови становлення вітчизняної системи протидії неналежному використанню організаційно-правових форм господарювання в іноземних юрисдикціях. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 5. С. 211–214. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/50 (дата звернення: 30.09.2020).

Ці критерії мають стати визначальними у разі вирішення питань щодо розширення або зменшення переліку[599] організаційно-правових форм нерезидентів.

У контексті використання критеріїв класифікації нерезидентних ОПФ СГ варто зазначити, що в деяких юрисдикціях (наприклад, у Німеччині, Австрії, Польщі та ін.) широко використовуються як партнерства, визначені в переліку ОПФ, так і численні складні конструкції ОПФ СГ, які ще можна назвати особливими (змішаними) формами партнерств, що включають як фізичних осіб, так і юридичних. Загалом учасниками партнерства можуть бути будь-які особи. Проте деякі форуми передбачають участь тільки фізичних осіб. Обмеження продовжуються шляхом заборони участі у пільговій ОПФ СГ нерезидентів. Обмеження подібного типу та потреба у створенні ефективної ОПФ СГ, яка б відповідала інтересам учасників, призводять до змін у типовій правовій конструкції суб'єктів господарювання. Такі зміни також інколи диктуються законами, що встановлюють спеціальні преференційні режими (економічні зони в ОАЕ) чи інвестиційні програми (Японія).

Корпоративне право в Австрії та Німеччині дозволяє також змішувати форми корпорації. Наприклад, спільною формою є GmbH & Co. KG – товариство з обмеженою відповідальністю (GmbH) тут діє як генеральний партнер. Це дозволяє компанії скористатися перевагами партнерства разом з перевагами обмеженої відповідальності корпорації. Такі видозмінені ОПФ СГ є командитними та повними партнерствами. Хоча разом з тим є і корпоративні форми KGaA тощо, які оподатковуються податком на прибуток, щоправда, основним партнером/акціонером у такому фіскально-непрозорому суб'єкті є партнерство. Такі схеми об'єднання декількох організаційно-правових форм дозволяють робити бізнес гнучким та одночасно з тим захищати права його власників або інвесторів.

---

[599] Про затвердження переліку організаційно-правових форм нерезидентів, які не сплачують податок на прибуток (корпоративний податок), у тому числі податок з доходів, отриманих за межами держави реєстрації таких нерезидентів, та/або не є податковими резидентами держави, в якій вони зареєстровані як юридичні особи: Постанова КМУ від 4 липня 2017 р. № 480. URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 30.10.2020).

Що стосується такої ОПФ, як GmbH & Co. KG (нім. абр. від Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co. Kommanditgesellschaft) – у німецькому та австрійському праві, – це особлива форма командитного партнерства. На відміну від звичайного командитного партнерства, учасником, який несе персональну та необмежену відповідальність (Komplementär), у цьому випадку є не фізична особа, а юридична – товариство з обмеженою відповідальністю (GmbH). Метою цієї конструкції є обмеження або виключення економічного і правового ризику для фізичних осіб, які є учасниками цієї ОПФ GmbH & Co. KG. Таке ОПФ здійснює діяльність під власною назвою. Згідно із законодавством Німеччини[600] назва ОПФ повинна включати слово «Kommanditgesellschaft», а саме KG. Відповідно до статті має бути зазначена в назві ОПФ й обмежена відповідальність (Haftungsbeschränkung). Отже, правильна назва такої ОПФ пишеться як «Name GmbH & Co. KG».

Наразі на практиці платники податків перевіряють назву контрагента-нерезидента або ж користуються базами даних типу Orbis та Amadeus. Якщо в назві цього контрагента, відповідно до наданих документів, присутні всі перелічені скорочення GmbH&Co.KG, то оскільки така ОПФ у Переліку № 480 окремо не зазначена, це дає підстави платникам податків вважати, що операція із таким контрагентом не визнається контрольованою в Україні. Якщо ж у назві контрагента в дійсності присутнє скорочення KG, то можна дійти висновку, що контрагент зареєстрований у формі Kommandit Gesellschaft – командитного партнерства. Ця організаційно-правова форма включена до Переліку ОПФ, отже, така операція є контрольованою. Подібна позиція висловлена і фахівцями Вісника ДФС України[601].

Податково-прозорі для податку на прибуток підприємств ОПФ визначаються самою організаційно-правовою формою (партнерство, повне товариство, командитне товариство, кооператив, траст, інвестиційний фонд та ін.); самостійним вибором платника податків шляхом check-the-box[602] (резидента та нерезидента); встановленням

---

[600] Handelsgesetzbuch: Bundesrepublik Deutschland. URL: https://dejure.org/gesetze/-HGB (date of access: 17.10.2020).

[601] Гаряча лінія з Вісником. Вісник ДФС України. 2018. № 32. С. 36.

[602] About Form 8832, Entity Classification Election. Internal Revenue Service. URL: https://www.irs.gov/forms-pubs/about-form-8832 (date of access: 20.10.2020).

спеціального податкового режиму, який дозволяє резидентам бути податково-прозорими. Ці правила мають значення для застосування у національній системі оподаткування до власних суб'єктів, яких законодавець наділив податковою прозорістю. Окремо потрібно зазначити, що підприємства вільних економічних зон, які сприймаються як офшори (ОАЕ), також можуть розглядатися як податково-прозорі.

Водночас виникає проблема, як класифікувати ОПФ іноземного суб'єкта господарювання в іншій країні. Це питання є особливо актуальним для контролю за трансфертним ціноутворенням в Україні. Тут можна окреслити такі підходи:

1) проведення класифікації іноземних ОПФ на основі порівняння з подібними власними ОПФ (тест подібності);

2) чітке нормативне закріплення переліку іноземних ОПФ, які держава вважає податково-прозорими;

3) визнання іноземного суб'єкта податково-прозорим, якщо держава, відповідно до законодавства якої таке підприємство створене, визначає його податково-прозорим[603];

4) встановлення ознак податкової прозорості на основі аналізу організаційно-правової форми суб'єкта господарювання.

Країни, які застосовують тест подібності, стикаються з труднощами його практичного застосування. Суб'єкт господарювання, який отримує характеристики «особа», «юридична особа» або «комерційна корпорація» у своїй країні, відповідно до цієї доктрини, повинен розглядатися як такий у закордонних державах-членах для оподаткування на основі правил оподаткування джерел. Будь-які недоліки, що виникають унаслідок подвійного оподаткування, часто викликані недостатньою гармонізацією. Однак основна складність полягає в тому, що критерії класифікації організацій часто є досить нечіткими і можуть бути виявлені як щодо прозорих, так і непрозорих для оподаткування ОПФ.

Для іноземних підприємств іноді може бути важко знайти відповідний внутрішній еквівалент або відповідний критерій

---

[603] Політика Мексики щодо застосування договорів про уникнення подвійного оподаткування не визнає податкової прозорості, якщо тільки в тій самій угоді немає чіткого положення, яке це дозволяє. *Tax Transparent Entity.* URL: https://www.softlandingmexico.com/tax-transparent-entity/ (дата звернення: 21.10.2020).

класифікації. Зазвичай розрізняють національні суб'єкти, створені та зареєстровані відповідно до законів своєї держави, та іноземні суб'єкти, засновані згідно із законами іншої держави, враховуючи, що іноземний суб'єкт розміщується в іншому місці та отримує певний внутрішній дохід. Національний суб'єкт господарювання (у більшості випадків) сплачуватиме податок з доходів у всьому світі, тоді як іноземний суб'єкт господарювання оподатковуватиме лише дохід, який створено у цій державі. Однак, згідно з правилами місця розміщення, для багатьох країн (Німеччина, Угорщина, Італія, Швейцарія та Бельгія) визначальним критерієм для розрізнення між резидентами та нерезидентами стає місце ефективного управління суб'єктами господарювання. Отже, суб'єкт господарювання, створений відповідно до іноземного закону про товариства, також може стати резидентом, тоді як суб'єкти, утворені відповідно до внутрішнього законодавства, можуть стати нерезидентами. Це важливо тоді, коли законодавець передбачає конкретні норми щодо класифікації іноземних суб'єктів, орієнтованих лише на нерезидентів[604]. Наприклад, Бельгія оподатковує корпоративним податком до організацій осіб без статусу юридичної особи, водночас таке правило не застосовується до резидентів.

Іноземий суб'єкт зазвичай класифікується у двох випадках. Тоді коли держава визначає суб'єкта оподаткування та відповідно класифікує іноземного суб'єкта у момент отримання доходу. В іншому випадку, коли резиденти країни беруть участь у закордонній структурі, держава-партнер також повинна класифікувати таку іноземну організацію. Класифікація у цьому разі визначає – коли внутрішні резиденти повинні оподатковувати іноземні доходи. Наприклад, у випадку Директиви про материнські та дочірні підприємства[605] ст. 4.1bis надавала право державі материнської компанії ставитися до іноземної дочірньої компанії як до

[604] Peeters B. Classification of foreign entities for corporate income tax purposes. In D. Gutmann (Ed.), Corporate income tax subjects (Vol. 12). Amsterdam: IBFD. (2015). Pp. 59–74. (date of access: 25.10.2020).

[605] Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States. In force: This act has been changed. Current consolidated version: 17/02/2015. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=-CELEX:32011L0096 (date of access: 28.10.2020).

податково-прозорої організації, тим самим зобов'язуючи цю державу уникати подвійного оподаткування.

Отже, варто зазначити, що попри недоліки, які можуть виникати під час класифікації іноземних організаційно-правових форм для цілей оподаткування, позитивниим є те, що вона допомагає зрозуміти складну структуру компаній та виявити момент, коли результати діяльності, отримані в одній податковій юрисдикції, капіталізуються в іншій юрисдикції без сплати належних податкових зобов'язань у жодній з держав. Відтак з'являється можливість протидіяти зловживанням податковими договорами та гібридними інструментами під час здійснення ЗЕД, а також уникнення від оподаткування в Україні. Приєднання нашої держави до мінімального стандарту anti-BEPS та запровадження правил КІК додатково розширює можливості податкових органів. Водночас умисні недоліки, що закладаються у податкове законодавство з метою лобіювання інтересів структур, які представлені в офшорних юрисдикціях, – усе ще становлять значну загрозу для фінансової безпеки держави.

РОЗДІЛ 5
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

5.1. Правові основи діяльності міжнародних фінансових організацій, які здійснюють вплив на забезпечення фінансової безпеки України

Сьогодні, за інформацією Кабінету Міністрів України[606], наша держава співпрацює з такими міжнародними фінансовими організаціями, як: Світовий банк (The World Bank); Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund, IMF); Європейський банк реконструкції та розвитку (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD); Чорноморський банк торгівлі та розвитку (Black Sea Trade and Development Bank); Європейський інвестиційний банк (The European Investment Bank); Північний інвестиційний банк (Nordic Investment Bank); Північна екологічна фінансова корпорація (Nordic Environment Finance Corporation).

Порядок створення будь-якої міжнародної фінансової організації (далі – МФО) передбачає ухвалення основного установчого документа як статуту, який може називатися договором або конвенцією, а також формування структури організації та порядок створення скликання її головного органу. Структура МФО формується за допомогою підготовчих органів, які спрямовують власну діяльність на розробку майбутніх правил і процедур функціонування організації. Завершується формування організаційної структури скликанням головних органів і безпосереднім початком роботи. Правовий статус МФО визначається в її установчому документі і може розглядатись як сфера її роботи. У межах своєї компетенції МФО наділяється повноваженнями для визначення цілей власної діяльності і виконання покладених на неї завдань. Її матеріальне забезпечення здійснюється за рахунок внесків держав-членів.

---

606 Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article ?art_id=244829807

До основних цілей діяльності більшості МФО можемо віднести: скеровування розвитку світової або регіональної валютно-фінансової системи; міждержавне фінансове регулювання; вироблення та впровадження в життя власної стратегії і тактики розвитку світової фінансової та валютної системи; збирання та використання фінансових ресурсів для досягнення стабільності національного, регіонального та світового економічного розвитку; аналітичну діяльність і наукові дослідження з проблематики міжнародних фінансових відносин.

Функції міжнародних фінансових організацій визначаються з огляду на їх цілі та компетенції. Функціями міжнародної фінансової організації вважаються зовнішні вияви її діяльності щодо виконання своїх завдань.

Регіональні фінансові інституції створюються за континентальною ознакою. До них належать: Європейський банк реконструкції та розвитку; Азіатський банк розвитку; Африканський банк розвитку; Міжамериканський банк розвитку; Лондонський та Паризький клуби кредиторів та ін. Виникнення регіональних фінансових організацій зумовлено посиленням ролі країн, що розвиваються, у світовій економіці, а також специфічними потребами регіонального розвитку. Вони є регіональними багатосторонніми банками розвитку, що сприяють економічному розвитку держав шляхом надання кредитів, грантів, гарантій, технічної допомоги, а також консультаційних послуг. Свою назву ці банки одержали тому, що їх засновниками є групи держав, які за своїм статусом є міжнародними організаціями і не підлягають національному банківському регулюванню. Часто їх називають також багатосторонніми інститутами розвитку, оскільки сама установа може функціонувати у формі банку, фонду, асоціації, корпорації. Кожна регіональна МФО має власну специфіку структури та діяльності.

Детальніше розглянемо співпрацю України з найбільш впливовими міжнародними фінансовими організаціями.

1. Світовий банк розглядають як п’ять міжнародних організацій. Кожна з організацій Групи Всесвітнього банку діє відповідно до процедур, встановлених положеннями його угоди або рівнозначного основному іншого документу. Ці документи визначають умови

членства і загальні принципи функціонування організації. До складу Світового банку відносять:

1.1. Міжнародний банк реконструкції та розвитку (далі – МБРР) – це міжнародна фінансово-кредитна організація, найпотужніший світовий інвестиційний інститут, який об'єднує 189 країн. Згідно зі ст. 1 Статей Угоди 1945 р. (Про Міжнародний банк реконструкції та розвитку) основними цілями МБРР є: сприяння державам-членам у розвитку економіки шляхом надання їм довгострокових позик і кредитів; заохочення іноземного інвестування через надання гарантій або участь у позиках та інших інвестиціях приватних кредиторів; стимулювання тривалого збалансованого зростання міжнародної економіки[607]. МБРР тісно співпрацює з іншими установами у складі Групи Всесвітнього банку, допомагаючи державам, що розвиваються, скорочувати бідність, досягати економічного зростання і нарощувати добробут. Ця організація була створена перш за все з метою надання допомоги європейським країнам у відновленні економіки після Другої світової війни. Нині МБРР надає позики та інші види допомоги переважно країнам із середнім рівнем доходу.

Реалізацію на практиці, згідно зі ст. 1 Статті Угоди 1945 р. (Про Міжнародний банк реконструкції та розвитку), однією із своїх основних цілей МБРР поставив вирішення питання стосовно поширення напрямів діяльності та можливостей банку у зв'язку зі змінами фінансових умов, джерел, термінів кредитування, суб'єктів кредитування (приватні підприємства, держави, що розвиваються). Вирішення цих питань було здійснено через створення групи, пов'язані між собою, та МБРР міжнародних фінансових організацій.

Якщо продовжити думку І. І. Лукащука, який зазначив, що по мірі розвитку та ускладнення валютно-фінансових відносин держави звертаються до створення спеціалізованих міждержавних організацій[608], то можемо стверджувати, що міжнародно-правова інституція, якою сьогодні виступає група МБРР, – це приклад

[607] Міжнародний банк реконструкції та розвитку. URL: http://web.worldbank.org
[608] Лукашук И. Международное право: Особ. часть: учебник. М.: Изд-тво БЕК, 2001. 436 с.

створення нових формувань серед суб'єктів міжнародного права. Водночас Л.Л. Лазебнік, досліджуючи питання сучасного міжнародного фінансового права, відмічає той факт, що функціонування міжнародних організацій, взагалі і фінансових, зокрема, породжує нові явища у сфері права[609].

Провідним документом, який визначає основні організаційні та правові засади діяльності МБРР, є Статті Угоди 1945 р. (Про Міжнародний банк реконструкції та розвитку), які були складені на валютно-фінансовій конференції ООН 1944 року. Керівний документ набув чинності 1945 року. Три рази до нього вносилися суттєві поправки: 1965, 1989 та 2012 років.

Ця установа надає фінансові ресурси у поєднанні з аналітичними, технічними та консультаційними послугами країнам, що розвиваються, зокрема державам із середнім рівнем доходів і кредитоспроможним державам з низьким рівнем доходів. МБРР сприяє задоволенню потреб у довгостроковому людському і соціальному розвитку, які не фінансуються приватними кредиторами; дозволяє позичальникам зберегти фінансову стійкість, надаючи їм підтримку в періоди криз, від яких здебільшого страждає бідне населення; підтримує проведення ключових економічних та інституційних реформ; створює сприятливий інвестиційний клімат для залучення приватного капіталу; полегшує доступ держав-членів до фінансових ринків на умовах найчастіше більш вигідних, ніж ті, на яких вони могли б отримати фінансування без його сприяння.

1.2. Міжнародна асоціація розвитку (далі – МАР), яка заснована 1960 року, отримала статус спеціалізованої установи ООН. Цілями МАР, відповідно до ст. 1 Статей угоди Міжнародної асоціації розвитку, є сприяння економічному розвитку, зростання продуктивності і тим самим рівня життя в менш розвинених регіонах світу, охоплених членством у МАР, зокрема шляхом надання фінансових коштів для задоволення їх нагальних потреб у галузі розвитку на умовах, які є більш гнучкими та менш обтяжливими для

[609] Лазебнік Л. Л. Міжнародне фінансове право. К.: Центр учбової літератури, 2008. 312 с.

платіжного балансу порівняно з умовами звичайних позик, сприяючи досягненню завдань МБРР[610].

МАР є частиною Всесвітнього банку, яка допомагає та надає безпроцентні позики (також відомі як кредити) і гранти урядам найбідніших держав світу. МАР є одним з найбільших джерел допомоги для 77 найбідніших країн, 39 з яких перебувають в Африці, і є найбільшим джерелом донорських коштів для задоволення основних соціальних послуг у цих державах. МАР надає гроші на пільгових умовах. Це означає, що кредити МАР мають нарахування нульових або низьких відсотків, а їх погашення триває 25–40 років, включаючи 5–10-річний пільговий період. МАР також надає гранти країнам для зниження ризику боргової кризи.

Статті вищезгаданої Угоди укладалися виконавчими директорами Банку і набули чинності 24 вересня 1960 року. У документі визначено порядок членства в організації, її фінансування, проведення операцій з валютою та порядок фінансування проєктів, порядок призупинення операцій, організація та управління діяльністю керівних підрозділів організації, питання оподаткування та організація арбітражних процедур[611]. Цілями МАР є: сприяння економічному розвитку, підвищення продуктивності праці і тим самим підвищення рівня життя в менш розвинених регіонах світу, включених у членство МАР, шляхом надання фінансових коштів для виконання поставлених завдань.

1.3. Міжнародна фінансова корпорація (далі – МФК) є однією з організацій Групи Всесвітнього банку і найбільшою установою у сфері глобального розвитку, яка працює виключно з приватним сектором держав, що розвиваються. Вона була створена 1956 року. Сьогодні членами МФК є 184 держави, які спільно визначають її політику. Діяльність Корпорації у більш ніж 100 країнах, що розвиваються, дозволяє компаніям і фінансовим установам на ринках, що формуються, створювати робочі місця, забезпечувати податкові надходження, удосконалювати корпоративне управління і покращувати екологічні показники роботи, а також сприяти місцевим

[610] Міжнародна асоціація розвитку. URL: http://www.worldbank.org/ida/

[611] IDA Articles of Agreement. URL: http://ida.worldbank.org/sites/default/files/IDA-articles-of-agreemen.pdf

громадам. Основною метою діяльності МФК є допомога знедоленим людям, щоб змінити їх життя на краще.

Основними стратегічними пріоритетами діяльності МФК є: зосередження уваги на ринках з підвищеним рівнем ризику; вирішення пов'язаних зі зміною клімату проблем і забезпечення екологічної і соціальної стабільності у суспільстві; усунення перешкод для розвитку приватного сектору у сфері інфраструктури, охорони здоров'я, освіти, а також у системі поставок продовольства; розвиток місцевих фінансових ринків; побудова довгострокових клієнтських відносин у державах з ринковою економікою.

Статті Угоди про створення МФК укладалися виконавчими директорами Банку і набрали чинності 1956 року. Згодом у керівний документ МФК були внесені зміни 1961, 1965, 1993 та 2012 років. У документі визначено цілі діяльності організації, порядок набуття членства, статус членів організації, порядок внесення поправок, операційна діяльність організації, порядок здійснення арбітражу, організація й управління діяльністю та порядок виходу з членів організації[612].

1.4. Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (далі – БАГІ) було створено 1988 року для залучення прямих іноземних інвестицій в економіку держав, що розвиваються, шляхом страхування (надання гарантій) від політичних ризиків для інвесторів і кредиторів. БАГІ підтримує економічне зростання, зменшення бідності і покращення життя людей. БАГІ залучає інвесторів та приватних страховиків для роботи у складних умовах, а також здійснює супроводження значних інвестиційних проєктів з потенціалом для реалізації трансформаційних змін у приймаючих державах. Основними пріоритетами БАГІ є діяльність, спрямована на підвищення енергоефективності, та боротьба зі зміною клімату – комплексні енергетичні й інфраструктурні проєкти, які підвищують енергетичний потенціал, а також транспортні проєкти, які здійснюють позитивний вплив на боротьбу із забрудненням, наприклад масовий транспорт. БАГІ пропонує порівняльні переваги у всіх цих сферах: від унікального пакета продуктів і можливості відновити довіру

[612] Статьи соглашения IFC. URL: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/-Multilingual_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Home_RU/Articles+of+-Agreement/

бізнес-спільноти до постійного співробітництва з державним і приватним ринками страхування, щоб збільшити суму страховки для інвесторів.

Як багатостороннє агентство з розвитку, БАГІ підтримує тільки інвестиції, які пов'язані з розвитком суспільства і відповідають високим соціальним і екологічним стандартам. БАГІ вже багато років застосовує комплексний відбір для всіх проєктів і пропонує великий досвід у роботі з інвесторами, щоб забезпечити відповідність своїх проєктів високим стандартам. БАГІ функціонує шляхом надання страхування політичних ризиків для інвесторів приватного сектору і кредиторів. Гарантії БАГІ захищають інвестиції від некомерційних ризиків і допомагають інвесторам отримати доступ до джерел фінансування з поліпшеними фінансовими умовами.

Сама ідея створення багатостороннього інвестиційно гарантійного агентства з'явилася ще у 1950-і роки, але реалізована була значно пізніше. Конвенція складання багатосторонніх інвестиційних гарантій, якою було оформлено створення БАГІ, набула чинності 1988 року. У документі визначено: цілі організації, мета її діяльності, порядок членства у ній та підписки на акції, вимоги до інвесторів, порядок перестрахування, організація та управління Агенством, податкові зобов'язання, місцезнаходження керівних органів, а також порядок припинення членства[613].

Значну увагу у Конвенції приділено порядку усунення бар'єрів, що перешкоджають зростанню іноземних інвестицій, у державах, що розвиваються. У багатьох з них прийняті нові закони для заохочення іноземних інвестицій і укладені двосторонні інвестиційні договори з експортерами капіталу для досягнення цієї мети.

Концепція надання іноземним інвесторам фінансових гарантій від некомерційних ризиків у державах, що розвиваються, виникла як засіб підвищення інвестиційного клімату у цих державах і для стимулювання припливу інвестицій до них. Майже всі розвинені держави і держави, що розвиваються, створили офіційні схеми надання гарантій щодо некомерційних ризиків у їх державах для інвестицій у держави, що розвиваються. Крім того, надаються гарантії на регіональній основі, а також здійснюється приватне страхування

[613] Convention establishing the multilateral investment guarantee agency. URL: https://www.miga.org/Documents/MIGA %20Convention %20February %202016.pdf

від політичних ризиків на ринку для працюючих на міжнародному рівні упродовж більше десяти років.

Конвенцією встановлюється, що БАГІ функціонує як автономна міжнародна фінансова організації та має повноправний статус юридичної особи, а також є суб'єктом міжнародного права[614].

1.5. Міжнародний центр щодо врегулювання інвестиційних суперечок (далі – МЦВІС) є провідним у світі інститутом, діяльність якого присвячена міжнародному врегулюванню інвестиційних спорів. Він має великий досвід роботи в цій сфері. Держави домовилися про створення МЦВІС як форуму для інвесторів – державного врегулювання суперечок у більшості міжнародних інвестиційних договорів і в численних інвестиційних законах та договорах.

МЦВІС був створений 1966 року Конвенцією про врегулювання інвестиційних спорів між державами та громадянами інших держав. Конвенція МЦВІС є багатостороннім договором. МЦВІС є незалежною, неполітичною установою. Його доступність для інвесторів і держав сприяє розвитку міжнародних інвестицій, забезпечуючи довіру до процесу врегулювання суперечок. МЦВІС також доступний для всіх держав-членів під час вирішення міждержавних суперечок у рамках інвестиційних договорів і угод про вільну торгівлю, а також як адміністративного реєстру. Конвенція МЦВІС є договором, ратифікованим у 153 державах. Вона набула чинності 14 жовтня 1966 року, через 30 днів після ратифікації першими 20 державами. Основною метою діяльності МЦВІС є забезпечення зручності та надання послуг для підтримки примирної діяльності у сфері міжнародних інвестиційних спорів. З огляду на положення статті 6 Конвенції Адміністративна рада МЦВІС приймає правила процедури арбітражу і примирення для адміністративного та фінансового регулювання суперечок. Відповідно до положень Конвенції: створюється при МЦВІС Адміністративна рада, Секретаріат та інші керівні органи; встановлюється юрисдикція МЦВІС; визначається порядок погодження та санкціонування арбітражу;

[614] Commentary on the Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency. URL: https://www.miga.org/documents/commentary_convention_-november_2010.pdf

координується визначення вартості та місця вирішення спорів; передбачається вирішення суперечок між державами-учасниками договору; регламентується процедура внесення поправок; описані заключні положення, такі як процеси для підписання, ратифікації та денонсації Конвенції[615].

МЦВІС передбачає врегулювання суперечок шляхом примирення або арбітражу. МЦВІС процес призначений для обліку особливих характеристик міжнародних інвестиційних спорів і залучених сторін, підтримання ретельного балансу між інтересами інвесторів і приймаючих держав. Кожен суперечливий випадок розглядається незалежною Погоджувальною комісією або арбітражем лише після слухання доказів і юридичних аргументів сторін. В окремих випадках МЦВІС призначається та надається експертна допомога упродовж усього процесу. До сьогодні зареєстровано понад 550 таких випадків.

МЦВІС також сприяє підвищенню рівня обізнаності населення у сфері міжнародного права у частині правового забезпечення іноземних інвестицій. Він надає великий масив публікацій, зокрема в провідних юридичних журналах, і регулярно публікує інформацію про свою діяльність.

Основним нормативно-правовим документом, на базі якого вирішуються спори, є Конвенція МЦВІС про Арбітражний регламент, який застосовується до процедур по Конвенції МЦВІС після реєстрації прохання про арбітраж. Арбітражним регламентом визначаються: порядок та умови створення Міжнародного трибуналу, режим роботи Трибуналу, розмежування письмових та усних процедур, деталізуються окремі види процедур, обговорюються фінансові питання. Наприклад, стаття 44 з Конвенції МЦВІС передбачає, що арбітражні дії будуть проводитися відповідно до Арбітражного регламенту, чинним на дату, на яку сторони погодилися на арбітраж, за винятком того, як сторони домовилися про інше.

Арбітражний регламент набрав чинності з 1968 року. Пізніше до нього вносилися зміни 1984, 2002 та 2003 років. Нині діє

---

[615] Background information on the international Centre for settlement of investment disputes. URL: https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/about/Documents/ICSID%20Fact % 20Sheet %20 %20ENGLISH.pdf

Арбітражний регламент у редакції 2006 року. Ці правила були прийняті після дворічного періоду консультацій з громадськістю. Ці консультації включали дискусійний документ 2004 року про можливість удосконалення в рамках Структури МЦВІС арбітражу і робочий документ 2005 року зі змінами до Правил і Положень МЦВІС.

Всесвітній банк керується як своєрідне кооперативне товариство, акціонерами якого є 189 держав-членів цієї організації. Ці акціонери представлені Радою керуючих, яка є вищим органом, ухвалює рішення і визначає політику Банку. Як правило, керуючими є міністри фінансів або розвитку держав. Рада керуючих проводить свої наради один раз на рік під час щорічних зборів Рад керуючих Групи Світового банку та Міжнародного валютного фонду.

Оскільки керівники проводять свої наради не частіше, ніж раз на рік, конкретні повноваження передані 25 виконавчим директорам, що працюють безпосередньо в штаб-квартирі Банку. П’ять виконавчих директорів представляють п’ять держав-членів, що володіють найбільшими пакетами акцій, решта виконавчі директори представляють групи країн.

Президент Світового банку головує на нарадах Ради директорів і відповідає за загальне керівництво діяльністю Банку. За традицією президентом Світового банку стає громадянин США – держави, яка є найбільшим акціонером Банку. Президент обирається Радою керуючих на п’ятирічний термін і може бути переобраний [616].

Виконавчі директори утворюють Раду директорів Світового банку. Зазвичай вони проводять свої наради два рази на тиждень і здійснюють загальне керівництво роботою Банку, зокрема відповідають за прийняття політичних рішень, які зачіпають діяльність Банку, за затвердження позик і гарантій, нових принципів діяльності, адміністративного бюджету, стратегій сприяння державам, а також рішень, що стосуються запозичень і фінансової діяльності.

Повсякденна діяльність Світового банку здійснюється під керівництвом президента, вищого керівництва організації і

[616] Rules of procedure for arbitration proceedings. URL: https://icsid.worldbank.org/-ICSID/StaticFiles/basicdoc/partF.htm

віцепрезидентів, які відповідають за конкретні регіони, сектори, напрями діяльності і виконують конкретні функції.

2. Наступною міжнародною фінансовою організацією є Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ). МВФ сприяє міжнародній фінансовій стабільності і співпраці у валютно-фінансовій сфері. Він також прагне сприяти міжнародній торгівлі, високій зайнятості і стійкому економічному зростанню, а також зменшенню бідності в усьому світі. Був створений 1944 року, нині членами МВФ є 189 держав.

Основне завдання МВФ полягає в забезпеченні стабільності міжнародної валютно-фінансової системи, системи обмінних курсів і міжнародних розрахунків, яка дозволяє країнам (і їх громадянам) вести операції один з одним. Для підтримки стабільності і запобігання кризам у міжнародній валютно-фінансовій системі МВФ спостерігає за економічною політикою держав та економічними і фінансовими змінами в державах, регіонах і світі за допомогою офіційної системи, відомої як нагляд. МВФ дає рекомендації, заохочує заходи політиків, що сприяють досягненню економічної стабільності, зменшують вразливість щодо економічних і фінансових криз та підвищують рівень життя.

Фінансування МВФ дає членам організації необхідну підтримку під час подолання власних проблем. Крім того, МВФ спільно з урядами держав розробляє програми стабілізації за умови фінансування з боку Фонду. Кілька років потому, успішно переживши світову економічну кризу, МВФ продовжує здійснювати фінансову підтримку держав-боржників. Також МВФ надає технічну допомогу і проводить навчання кадрів для сприяння державам-членам у зміцненні їх потенціалу для розробки і проведення ефективної політики, включаючи сфери податкової політики та податкового адміністрування, управління витратами, грошово-кредитної і курсової політики, нагляду за банківською і фінансовою системою та її регулювання, законодавчих основ, а також статистики. Основним джерелом фінансових ресурсів МВФ є квоти держав-членів організації, які в цілому відображають відносне положення держав-членів у світовій економіці. Найбільшою з них володіють США.

МВФ є підзвітним урядам держав-членів. На верхньому рівні його організаційної структури перебуває Рада керуючих, в якій кожна

з держав-членів МВФ представлена одним керуючим і одним заступником керуючого, зазвичай з центрального банку або міністерства фінансів. Рада керуючих збирається один раз на рік на щорічних нарадах МВФ і Світового банку. Двадцять чотири керуючих входять до складу Міжнародного валютно-фінансового комітету (далі – МВФК) і зазвичай зустрічаються двічі на рік.

Виконавча рада у складі 24 членів, які представляють усі держави-члени, спостерігає за повсякденною роботою МВФ у штаб-квартирі у Вашингтоні. Директор-розпорядник МВФ є керівником персоналу МВФ і Головою Виконавчої ради, йому допомагають чотири заступники.

Основним документом, на основі якого функціонує Фонд, є Статті угоди МВФ. У ньому визначаються порядок членства у Фонді, розміри квот та порядок надання внесків, зобов'язання держав-членів, розглядаються операції та порядок здійснення діяльності Фонду, статус членів та їх зобов'язання перед Фондом, державами-членами, іншими державами. Також у Статтях визначено правове регулювання взаємовідносин Фонду з іншими державами та міжнародними організаціями[617]. Крім вищезгаданого, визначено порядок виходу з Фонду та правове регулювання у випадку виникнення надзвичайних ситуацій.

3. Європейський банк реконструкції і розвитку (далі – ЄБРР) був заснований після закінчення «холодної війни» для того, щоб відкрити нову еру в Центральній і Східній Європі. Він зіграв у цьому процесі історичну роль і накопичив унікальний досвід у стимулюванні перетворень у регіоні і за його межами. ЄБРР прихильний справі просування переходу до «економіки, орієнтованої на ринок, а також розвитку приватної та підприємницької ініціативи». ЄБРР був створений для вирішення проблем, що виникли в Європі. Із самого початку одними з найважливіших відмінностей Банку були оперативність і здатність швидко та рішуче реагувати на епохальні події, наприклад фінансові кризи або «арабська весна».

---

[617] Шперун Х. В. До питання про наднаціональність Міжнародного валютного фонду. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/371.pdf

ЄБРР надає допомогу в розвитку підприємницької діяльності. Завдяки його фінансовим інвестиціям, бізнес-послугам та участі в обговоренні питань політики на високому рівні надаються реальні можливості для сприяння розвитку економіки і покращення життя людей. Він не є комерційним банком, а пропонує адаптовані до конкретних обставин рішення, що спрямовані на заохочення переходу до ринкової економіки у разі одночасного стимулювання інноваційної діяльності, зростання і прозорості економіки. В основі операційної діяльності Банку лежать проєкти фінансових інвестицій.

Крім того, ним надаються консультаційні послуги і заохочується фінансування торгівлі. Сьогодні ЄБРР здійснює власну діяльність у більш ніж 30-и державах, а пріоритетними напрямами його роботи є такі сегменти: агропромисловий комплекс, інформаційні та комуніка-ційні технології, муніципальна інфраструктура, правова реформа, природні ресурси, промислове виробництво і послуги, транспорт, ресурсокористування і зміна клімату, фінансові установи, фонди прямих інвестицій, енергетика та ядерна безпека.

Рішення про створення ЄБРР було оформлено Угодою про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку[618]. Вищезгаданим документом було визначено мету, функції цієї організації, порядок набуття членства у ЄБРР, джерела формування капіталу й операції з ним, організація та управління структурою Банку. Також визначено статус ЄБРР і порядок виходу з членства або його призупинення, податкові питання.

Нині ЄБРР також функціонує на основі Стандартних положень та умов Європейського банку реконструкції і розвитку[619], що були затверджені 2006 року. Цим документом визначається тлумачення найбільш важливих термінів, що використовуються у роботі Банку, визначено відсоткові питання та порядок погашення заборгованості, договірні зобов'язання, податкові питання, питання призупинення, анулювання чи прискорення погашення боргу, порядок вирішення спорів, питання стосовно строків та порядок внесення поправок.

---

[618] Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ 995_062

[619] Стандартні положення та умови Європейського банку реконструкції та розвитку. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/985_017/stru#Stru

4. Чорноморський банк торгівлі та розвитку (далі – ЧБТР) – це міжнародна фінансова організація, створена з метою підтримки регіонального розвитку та кооперації країн Чорноморського регіону. ЧБТР був заснований 1998 року на підставі відповідної Угоди між країнами-членами Чорноморського економічного союзу, підписаної ними в м. Тбілісі 30 червня 1994 року.

Співзасновниками банку стали 11 держав, до яких належать: Албанія, Вірменія, Азербайджан, Болгарія, Грузія, Греція, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Туреччина та Україна. Цілями банку є розвиток торговельних зв'язків у регіоні, сприяння реалізації міжнародних проєктів, сприяння іноземним інвестиціям, надання гарантій під час розвитку торговельних і економічних зв'язків як на державному рівні, так і у приватному бізнесі. Чорноморський банк торгівлі та розвитку належить до міжнародної організації Чорноморського економічного співробітництва.

Основоположним документом, що визначає діяльність ЧБТР, є Угода про створення Чорноморського банку торгівлі та розвитку[620], зареєстрована ООН. Цим документом визначено мету діяльності Банку, порядок членства у ньому, його функції та повноваження, порядок формування ресурсів Банку і здійснення операцій з ними, керівні органи Банку, їх правовий статус та порядок функціонування. Також визначено порядок виходу з членства та припинення операцій Банку, його юридичний статус та порядок внесення поправок до документа.

5. Європейський інвестиційний банк (далі – ЄІБ) є банком Європейського Союзу. Він є єдиним банком у власності, що представляє інтереси держав-членів Європейського Союзу та тісно співпрацює з іншими інститутами ЄС для реалізації політики ЄС. ЄІБ забезпечує фінансування й експертизу для досягнення безпечності та стійкості інвестиційних проєктів, які вносять вклад у досягнення цілей політики ЄС. Більше 90 % його діяльності зосереджено на Європі, але також ним підтримуються зовнішня політика і політика розвитку ЄС.

---

[620] Угода про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/998_003

Переважно фінансування здійснюється Банком за рахунок кредитів, але також пропонуються гарантії, мікрофінансування та інвестиція в акціонерний капітал тощо. ЄІБ підтримує проєкти, які вносять значний вклад в економічне зростання і зайнятість в Європі. Діяльність ЄІБ зосереджена у чотирьох пріоритетних сферах: інновації та навички; доступ до фінансових ресурсів для малого бізнесу; навколишнє середовище і клімат; розбудова інфраструктури.

Враховуючи правову подвійну природу ЄІБ, він є одночасно органом ЄС і Банком. Дільність Банку визначається принципами державного і корпоративного управління. ЄІБ має три директивні органи: Раду керуючих, Раду директорів і Комітет з питань управління. Рада керуючих визначає загальні директиви ЄІБ, Рада директорів відповідає за стратегічне управління, а Комітет з питань управління відповідає за оперативне управління ЄІБ. Загальне керівництво роботою ЄІБ здійснюється акціонерами, тобто 28 державами-членами ЄС.

Нині діяльність ЄІБ обумовлюється Договором про заснування Європейської Спільноти, а саме положеннями статті 9[621], відповідно до норм якої визначається порядок заснування Європейського інвестиційного банку. Основні елементи діяльності ЄІБ окреслюються його Статутом.

6. Північна екологічна фінансова корпорація (далі – НЕФКО) – це міжнародна фінансова організація, створена 1990 року державами Північної Європи. Її діяльність пов'язана з фінансуванням практичних заходів, що сприяють зеленому зростанню. Північні держави підтримали зусилля щодо привернення уваги до вирішення екологічних проблем, надаючи кошти для зменшення забруднення навколишнього природного середовища. Основним критерієм при цьому є ефективність надання інвестицій для досягнення визначених природоохоронних цілей у регіоні, що межує з Балтикою. Незмінною умовою здійснення проєктів НЕФКО є також їх економічна ефективність. Відмінною рисою роботи НЕФКО є фінансування малих і середніх пілотних проєктів, які демонструють нові можливості, при цьому багато фінансованих заходів вирізняються

[621] Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017/ page?text= %E1%E0 %ED%EA

новаторським підходом в освоєнні і надалі повномасштабному використанні передових наукових технічнологій Північних країн. Використовуючи накопичений досвід, корпорація бере участь у створенні інноваційних фінансових інструментів, покликаних сприяти поліпшенню стану навколишнього середовища і протидії зміні клімату. Як правило, проєкти виконуються в тісній взаємодії з державними і приватними інвесторами. Під час управління громадськими коштами НЕФКО застосовує гнучкі підходи на етапах ідентифікації, підготовки, реалізації та адміністрування екологічних заходів, залучаючи додаткові джерела фінансування, включаючи державні фонди і програми, а також кошти великих міжнародних фінансових організацій, наприклад ЄБРР.

Усі проєкти, що фінансуються НЕФКО, мають природоохоронний ефект, протидіють зміні клімату, забезпечуючи при цьому економічну рентабельність. Досягнення запланованих показників контролюється у разі перерахування траншей на підставі результатів виконання окремих етапів проєкту, а щорічний моніторинг ведеться упродовж усього періоду участі корпорації в проєкті. Такий підхід перешкоджає корупції і сприяє нарощуванню робочого потенціалу, прозорості та відповідальності позичальників, а також забезпечує підвищення надійності досягнення поставлених цілей.

Діяльність НЕФКО регулюється її установчими документами: Договором Данії, Ісландії, Норвегії, Фінляндії та Швеції про створення НЕФКО, статутом НЕФКО, а також угодою між урядом Фінляндії як приймаючої країни і НЕФКО. Ці документи визначають НЕФКО як міжнародну фінансову організацію держав Північної Європи, що діє як у цьому регіоні, так і за його межами. Установчі документи дають НЕФКО статус міжнародної юридичної особи з повною дієздатністю, встановлюють імунітет і привілеї корпорації і її персоналу, організаційну структуру. Договір про створення НЕФКО підтверджений кожною з Північних держав, відповідно до чинних національних законодавчих особливостей, процедурами[622]. Як міжнародна юридична особа, НЕФКО не числиться в державному реєстрі організацій будь-якої зі своїх держав-засновників. Крім

[622] Соглашение и Устав НЕФКО. URL: https://www.nefco.org/sites/nefco.org/-files/pdffiles/nefco_ peruskirja_2012_ screen.pdf?language=ru.

установчих документів, діяльність корпорації регулюється рядом внутрішніх регламентів, затверджених Радою директорів або керуючим директором НЕФКО.

7. Провідною МФО, що входить до НЕФКО, є Північний інвестиційний банк (далі – ПІБ), що фінансує проєкти, які підвищують конкурентоспроможність і покращують навколишнє середовище Північних і Балтійських країн. Банк пропонує довгострокові кредити і гарантії на конкурентних ринкових умовах своїм клієнтам у приватному і державному секторах. ПІБ є міжнародною фінансовою установою, яка належить Данії, Естонії, Фінляндії, Ісландії, Латвії, Литві, Норвегії та Швеції. Банк здійснює кредитні операції як на території, так і за межами своїх країн-членів. ПІБ отримує кошти на проведення кредитування за рахунок запозичень на міжнародних ринках капіталу. Банк заснований 1976 року. Штаб-квартира ПІБ перебуває у м. Гельсінкі – столиці Фінляндської Республіки. Кожна країна-член призначає свого губернатора Банку до Ради керуючих, яка є вищим органом, що ухвалює рішення. Комітет з контролю є контролюючим органом Банку. Рада директорів ухвалює політичні рішення, що стосуються операцій, і затверджує фінансові операції, запропоновані президентом ПІБ, який несе персональну відповідальність за проведення поточних операцій Банку. Президенту допомагають у своїй роботі інші керівні органи Банку. ПІБ сприяє прозорості, передбачуваності, підзвітності, відповідальності та розкриттю інформації як загальних принципів, що покращують ефективність управління. Діяльність ПІБ регулюється установчими документами, а саме угодами між державами-членами і Статутом, а також угодою, укладеною між ПІБ і урядом Фінляндії. Вищезгаданими документами встановлено, що ПІБ є загальною для держав-членів міжнародною фінансовою установою, що володіє таким самим статусом, як і інші юридичні особи, які здійснюють аналогічні операції всередині і за межами держав-членів[623]. Крім того, в установчих документах передбачено, що ПІБ має статус міжнародної юридичної особи з повною дієздатністю, де визначено імунітет і привілеї Банку, та його персоналу, а також структуру

[623] Constituent Documents Grunddokument. URL: http://www.nib.int/filebank/2032-Constituent_Documents.pdf

управління Банком. На додаток до установчих документів Банку діяльність ПІБ регулюється рядом стратегій, керівництв та інструкцій, ухвалених Радою директорів або президентом.

Діяльність міжнародних фінансових організацій пов'язана з виконанням певних функцій, які визначаються їх статутами. Фінансове забезпечення виконання цих функцій здійснюється через фонди грошових коштів, що формуються цими організаціями.

5.2. Зарубіжний досвід правового регулювання фінансової безпеки держави

За сучасних умов вплив світової фінансової системи на окремо взяту державу переходить на якісно новий рівень. Враховуючи провідну роль фінансів у сучасній економіці, особлива увага приділяється управлінським впливам через фінансові механізми за допомогою фінансових важелів, фінансових стимулів та у фінансових цілях. А глобалізація саме і створює умови для встановлення особливої фінансової влади, яка за допомогою володіння світовими грошима і розпорядження вартістю, управління фінансовими потоками дозволяє впливати як на весь світовий господарський простір, так і на окремі держави. Тому з позицій стандартних теоретико-економічних пояснень не можна знайти вичерпні відповіді на питання: чому в країні саме такі, а не інші платіжний баланс, валютний курс, кризові явища, державний бюджет, державний борг, облікова ставка, ціни, доходи тощо. Важко охарактеризувати й кредит, наданий державі, який може бути партнерським або експлуататорським, об'єктивно потрібним або суб'єктивно надуманим, добровільним або обов'язковим, продуктивним або перерозподільним тощо[624].

За умов глобалізації контролюючі та розподільчі функції в національній економіці та (найголовніше) спроможність відстоювати інтереси власних громадян всупереч будь-яким іншим інтересам зберегли далеко не всі держави. Здатність держави на власний розсуд

[624] Москаль І. І. Ризики і загрози фінансовій безпеці держави в інвестиційній сфері. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка».* 2013. Вип. 23. С. 79.

здійснювати фінансову політику в інтересах виключно власних громадян і визначає рівень забезпечення її економічної безпеки. Контроль над невідтворюваними природними ресурсами країн третього світу поступово взяли на себе ТНК. Національні уряди виконують у цій модернізованій системі неоколоніалізму майже виключно декоративні функції, а громадяни – дешевої некваліфікованої робочої сили.

Україна прагне реагувати на сучасні міжнародні тенденції модернізації фінансової політики. Водночас збереження вагомого потенціалу зовнішніх загроз вимагає невідкладного посилення заходів щодо забезпечення сталого розвитку державних фінансів. Останнє варто розглядати як передумову збереження економічної динаміки та гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань. При цьому підґрунтям сталого розвитку державних фінансів має стати забезпечення фінансової безпеки у цій сфері, що передбачає:

– моніторинг викликів і загроз фінансовій безпеці України у секторі державних фінансів;

– модернізацію фінансового забезпечення соціальної політики в контексті посилення фінансової безпеки;

– опрацювання механізмів удосконалення нагляду та регулювання роботи фінансових установ, а також гармонізації законодавства України з директивами ЄС у фінансовій сфері;

– забезпечення заходів мінімізації фінансових ризиків у процесі управління державними фінансами та реалізації співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. При цьому, як уже зазначалося, під фінансовою безпекою сектору державних фінансів мають на увазі захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, що гарантує забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів.

Фінансова безпека – це складна і багатофакторна система, яка являє собою матеріальну основу для формування інших компонентів економічної та національної безпеки. Забезпечення фінансової безпеки є однією з основних проблем держави, оскільки виникнення численних соціально-економічних проблем у країні, як правило,

обумовлено неможливістю держави вживати запобіжні заходи або своєчасне їх здійснення.

Фінансова безпека держави – основна умова його здатності здійснювати самостійну фінансово-економічну політику відповідності до своїх національних інтересів. У загальному і цілому, на нашу думку, фінансова безпека держави полягає в здатності його органів: забезпечувати стійкість економічного розвитку держави; забезпечувати стійкість платіжно-розрахункової системи та основних фінансово-економічних параметрів; нейтралізувати вплив світових фінансових криз і навмисних дій світових структур на національну, економічну та соціально-політичну систему; запобігати великомасштабній втечі капіталу за кордон, запобігати конфліктам між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів національної бюджетної системи; найбільш оптимально для економіки країни залучати і використовувати кошти іноземних запозичень; запобігати злочинам та адміністративним правопорушенням у фінансових правовідносинах (зокрема, легалізації відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом).

Питання забезпечення фінансової безпеки держави в зарубіжній та вітчизняній науковій літературі розглядаються у межах загальної теорії фінансової безпеки. Однак виникає необхідність аналізу й дослідження міжнародного досвіду забезпечення фінансової безпеки держави, зокрема тих країн, які мають стабільно високий рівень фінансової безпеки, з метою подальшої його адаптації до сучасних умов національної економіки України.

Для політики розвинених країн характерна розробка стратегічних планових документів щодо зміцнення фінансової безпеки країни загалом. При цьому суб’єкти підприємницької діяльності мають важливу місію в економічній та соціальній діяльності країни, а рівень їх захищеності безпосередньо залежить від впливів чинників зовнішнього середовища. Розуміючи важливість результатів діяльності державних органів та їх рівень фінансової безпеки, більшість розвинених країн світу за останні роки зняли адміністративно-

законодавчі обмеження та створили сприятливі фінансово-економічні умови діяльності, а також запровадили ряд податкових стимулів[625].

Структурна будова фінансової безпеки держави також непроста, охоплює усі сегменти фінансового сектору економіки України і включає в себе бюджетну, валютну, грошово-кредитну, боргову, банківську безпеку, а також безпеку страхового та фондового ринків виокремлюють ще податкову та інвестиційну безпеку. На стан усіх зазначених складових фінансової безпеки держави мають вплив: економічна безпека підприємств; економічна безпека неприбуткових установ і організацій; економічна безпека суб'єктів інфраструктури ринку; економічна безпека державних органів; економічна безпека фінансових посередників. За високим рівнем економічної безпеки фінансових посередників значні обсяги їх податкових відрахувань сприятимуть поповненню бюджету та ефективному і надійному виконанню ними функцій податкових агентів, що матиме позитивний вплив на рівень бюджетної безпеки. Водночас участь у механізмах мінімізації та приховування податків, відмиванні коштів, що є характерним для низького рівня економічної безпеки суб'єкта, негативно впливатиме на цю складову фінансової безпеки.

Наближення законодавства України до міжнародних норм є також важливою умовою забезпечення фінансової безпеки та підвищення привабливості вітчизняного фінансового ринку для потенційних інвесторів. Дослідження європейських і міжнародних норм та їх адаптація в Україні можуть забезпечити необхідне підґрунтя для інтеграції вітчизняного ринку фінансових послуг у міжнародні ринки, зокрема в європейський.

Багато країн основну увагу концентрують на розробці теоретико-прикладних засад підвищення фінансової безпеки держави та формуванню засад сприятливого середовища для діяльності. Найбільших результатів у цій сфері вдалося досягти таким країнам, як:

США – широкомасштабна система державної підтримки безпеки бізнесу; держава забезпечує захист секретної інформації на базі жорстких стандартів, вимог і процедур за захистом цінної

---

[625] Якубович З. В. Недоліки методики оцінювання рівня фінансової безпеки підприємств та шляхи їх усунення. *Вісник національного університету "Львівська політехніка"*. 2011. № 704. С. 71–76.

науково-технічної, технологічної та комерційної інформації приватного сектору; мікроекономічна розвідка ведеться державними службами в інтересах американських корпорацій і в їх боротьбі з іноземними конкурентами; користуючись можливостями спецслужб, корпорації отримують високі конкурентні переваги;

Японія – об'єднання Торгово-промислової палати та асоціації корпоративних керівників у формуванні економічної безпеки бізнесу; держава враховує інтереси бізнесу і намагається передбачити ймовірні відповідні заходи урядів-конкурентів і реакцію як своїх, так і закордонних ТНК на певні кроки; економічна розвідка заснована на ефективному розподілі ролей між значною кількістю організацій, орієнтованих на експорт; підтримка державними органами узгоджених дій між усіма суб'єктами ринку;

Німеччина – чинне законодавство щодо збереження та нерозголошення комерційної таємниці ставить в обов'язок кожної особи, якій вона стала відомою внаслідок її службового становища чи трудових відносин; населення повинно інформувати відповідні органи про правопорушення[626]. У Німеччині забезпечення фінансової безпеки держави також є еквівалентом підтримки стабільності економічного зростання. Основні положення країни у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема фінансової, висвітлені в офіційній директиві Міністерства оборони, в якій вказано, що уряд Німеччини вбачає процес забезпечення фінансової безпеки в підтримці соціального та економічного прогресу, захисті від економічного шантажу, демократизації в Європі та в усьому світі, забезпеченні свободи торгівлі, доступу до сировинних ресурсів і ринків у межах справедливої світової економічної та фінансової системи.

Стратегічною метою державної політики у сфері фінансової безпеки у Польщі, згідно зі Стратегією безпеки, визначено гарантування незалежності і суверенітету, територіальної цілісності держави; створення умов для стабільного суспільного і економічного розвитку; збереження національних надбань та розвиток національної

---

[626] Андрієнко В., Мігус І., Коваль Я. Міжнародний досвід формування державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки як складової національної безпеки. *Науковий вісник "ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ".* 2017. № 20. С. 37.

гідності поляків. Серед ключових загроз економічній безпеці Польщі документом названо економічну нестабільність країн-сусідів та її негативний вплив на вітчизняну економіку; неконтрольованість міграційних процесів, що може зашкодити соціально-економічній стабільності та фінансово-економічним можливостям Польщі; значна зовнішня залежність Польщі у питанні імпорту енергоносіїв та недиверсифікованість цих джерел[627].

Дослідивши передовий світовий досвід розвинених країн світу щодо організації фінансової безпеки держави, можна стверджувати, що найефективнішими інструментами забезпечення фінансової безпеки є удосконалення законодавчої бази, здійснення постійних заходів із профілактики загроз, проведення політики ефективного використання персоналу, використання інновацій у всіх напрямах економічної діяльності. Системи забезпечення інформаційної безпеки розвинених країн можуть слугувати моделями для створення такої в Україні. До того ж, створення системи безпеки та вдосконалення законодавства у сфері інформаційної безпеки стає все більш актуальним. Особливо актуальна ця проблема для населення, що все більш активно бере участь у процесах комп'ютеризації, в системах та мережах Інтернету і як користувача, і як активного учасника в обміні інформацією [628].

Держави прагнуть захистити цінну науково-технічну та іншу інформацію від іноземних конкурентів і регламентувати форми та методи захисту цінної інформації приватного сектору. При цьому доцільно зазначити, що у сфері інформаційної безпеки інтереси бізнесу і держави, як і в інших сферах, збігаються. І державні, і приватні органи, служби та організації доповнюють один одного в цілях захисту національних інтересів з метою посилення геополітичного становища й авторитету держави, а також підвищення якості життя населення[629].

---

627 Нижник В.М., Ніколайчук М.В. Економічна безпека України в системі євроатлантичних інтеграційних процесів: навч. посіб. Хмельницький: ХНУ, 2008. 440 с.

628 Підхомний О.М., Яструбецька Л.С. Індикатори оцінки рівня фінансової безпеки суб'єктів господарювання. *Економічні науки*: зб. наук. пр. / Луцький державний технічний університет. Вип. 4 (16), ч. 2. Луцьк, 2007. С. 75.

629 Шлемко В.Т., Бінько І.Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. К., 1997. 143 с.

З метою підвищення ефективності фінансової безпеки державі доцільно сприяти і підтримувати взаємодію між державними правоохоронними органами та приватними охоронними структурами і розглядати їх як партнерів у боротьбі з економічною злочинністю. Створення на їх базі штабних підрозділів із заміщенням певних посад чинним резервом відповідних правоохоронних органів із зв'язку дало б змогу забезпечити відповідний рівень захисту інформації під час проведення спільних заходів. Враховуючи, що служби фінансової безпеки поповнюються здебільшого звільненими у відставку або у запас співробітниками спецслужб і правоохоронних органів, відомств, де вони працювали, держава зобов'язана піклуватися про їх подальше працевлаштування. Полегшити процес адаптації до нових умов, дати відчути, що відомство, якому вони чесно слугували багато років, – це гарантія того, що кращі її кадри завжди будуть носіями загальнонаціональних інтересів. Саме таку політику проводять державні органи індустріально розвинених країн, де ветерани спецслужб продовжують перебувати під їх опікою, де створюються найбільш сприятливі умови для їх об'єднання і вони залишаються на службі інтересів держави[630].

Аналіз підходів до фінансової безпеки держави в країнах Європейського Союзу переконливо свідчить про те, що рівень безпеки залежить від безлічі факторів. Для того щоб не опинитися в становищі держави без власного незалежного економічного майбутнього, Україні необхідно провести цілеспрямовану роботу щодо виходу з економічної кризи, запобігання реальних загроз, боротьби з корупцією, кримінальними елементами в економіці. У цьому контексті важливе не тільки розуміння сутності фінансової безпеки на всіх рівнях (міжнародному, національному, регіональному, особистісному), а й конкретні дії управлінських структур щодо наближення рівня фінансової безпеки України до європейського рівня.

Моделі, які можна запропонувати за результатами вивчення досвіду країн Європейського Союзу, не тільки теоретично, але в деяких випадках і практично можуть бути дієвими в Україні. Впровадження досвіду країн Європейського Союзу в умовах

[630] Барановський О.І. Фінансова безпека: монографія. К.: Фенікс, 2004. 338 с.

трансформації світової системи економіки на сьогодні є найактуальнішим питанням співробітництва в межах системи Україна – ЄС. Ґрунтуючись на досвіді європейських країн, зокрема і держав – нових членів Європейського Союзу, в Україні повинна формуватися нова ідеологія безпеки, основою якої є досягнення стійкого розвитку економіки шляхом виконання певних завдань і отримання конкретних результатів на основі ефективного використання ресурсів і дотримання вимог законодавства та нормативно-правових документів[631]. Очевидно, що впровадження "кращих" моделей має бути ретельно прораховано і своєчасно. Як показує аналіз досвіду нових країн-членів ЄС, досить важливо уникнути механічного копіювання практики інших країн, що може призвести до зниження можливостей національних структур безпеки. У підсумку успішне забезпечення країнами Європейського Союзу національної фінансової безпеки залежить від стійкості і сили їх національних економік. Тільки міцна економіка дає змогу успішно захищати національні інтереси в умовах посиленої глобальної конкуренції та наростання світогосподарських диспропорцій. Отже, держава має не тільки розробляти національну концепцію безпеки, базуючись на світовому досвіді, але насамперед проводити реформування економічної внутрішньої та зовнішньої політики з метою захисту всіх суб'єктів господарської діяльності.

Як зауважує Н. Притула, узагальнення зарубіжного досвіду показує, що забезпечення фінансової безпеки у масштабах національної економіки істотно впливає на міжнародний авторитет країни[632]. У свою чергу, В. Мельник додає, що більшість стратегій національної безпеки держав орієнтована на забезпечення національної та фінансової безпеки через проведення радикальних реформ, тісну інтеграцію до світових та європейських систем безпеки, приєднання до фінансових і політичних союзів та організацій. У зв'язку з цим застосування позитивного досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення фінансової безпеки має стати одним з

---

631 Кириченко О. А., Кудря І. В. Вдосконалення управління фінансовою безпекою підприємств в умовах фінансової кризи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 10. С. 22–26.

632 Притула Н. В. Досвід забезпечення економічної безпеки в зарубіжних країнах: тези доп. І Міжн. наук.-практ. конф. Одеса: Пальміра, 2014. С. 44.

найважливіших напрямів розвитку національної економіки України. Розглянемо основні підходи до забезпечення фінансової безпеки у країнах Європи[633].

Аналіз механізму забезпечення фінансової безпеки показав, що цей механізм має довільно складну структуру, яка потребує відповідної інфраструктури. За фінансову безпеку в цілому мають відповідати Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України та структури, що нею координуються, а за функціональні напрями фінансової безпеки – економічний блок Кабінету Міністрів України з виділенням відповідних підрозділів, Рахункова палата і Національний банк України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а також органи судової влади і прокуратури[634].

5.3. Напрями удосконалення правового забезпечення фінансової безпеки України

Нині фінансова безпека нашої держави не забезпечується на належному рівні. Враховуючи вищезгадане, досить необхідним є подальше наукове обґрунтування системи управління правовим забезпеченням фінансової безпеки держави, яке спрямовується на зниження фінансових ризиків, загроз, небезпек, виявлення негативних процесів у правовому регулюванні процесів в економіці та фінансах держави.

Крім того, потрібно виділити такі проблеми, пов’язані з подальшою розробкою системи управління правовим забезпеченням фінансової безпеки держави, а саме: вплив тенденцій світової економіки на фінансову безпеку України в умовах глобалізації економічних процесів; методологічні положення вивчення фінансової системи держави і її взаємозв’язку з фінансовою безпекою держави;

---

633 Мельник В. І. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави (на прикладі країн Східної та Центральної Європи). *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. Вип. 1 (2). С. 50–57.

634 Kolodizyev O. M., Seredina A. V. The state system of financial security of Ukraine and legislative foundations. Mode of access. URL: http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5941/1/10_30_47.pdf

необхідність розробки критеріїв фінансової безпеки на різних рівнях управління фінансовою системою; особливості сучасних загроз і небезпек для фінансової системи держави; методологія формування основних показників оцінки фінансової безпеки України.

Водночас внесення відповідних змін до чинного законодавства має передбачити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення фінансової безпеки держави. Отже, існує необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення фінансової безпеки, починаючи від норм Конституції України і завершуючи відомчими інструкціями. Особливу увагу при цьому пропонується приділяти напрацюванню базового закону, яким визначити принципи та особливості функціонування системи забезпечення фінансової безпеки. Таким нормативно-правовим актом пропонується проєкт Закону України «Про основи фінансової безпеки України».

Реалізуючи комплексний і системний підхід до удосконалення законодавства України у сфері забезпечення фінансової безпеки держави, варто виходити з того, що відповідний базовий Закон має утворювати підґрунтя для формування цього сегмента. Його основними завданнями є: виділення складових фінансової безпеки у діяльності держави; впровадження єдиного узгодженого механізму функціонування системи забезпечення фінансової безпеки, зокрема забезпечення ефективної координації дій суб'єктів, що володіють правовим статусом у зазначеній сфері, а також впровадження системного підходу до планування та забезпечення виконання заходів щодо забезпечення фінансової безпеки; створення якісно нових можливостей ефективного функціонування усіх способів і засобів, якими забезпечується фінансова безпека держави.

У цьому Законі пропонуємо виділити ряд положень, якими будуть визначатися як правові питання регулювання забезпечення фінансової безпеки держави, так і її структурні елементи. Зокрема, пропонуємо: окреслити у законі терміни, що є базовими у процесі функціонування механізму забезпечення фінансової безпеки держави; розкрити правовий статус суб'єктів фінансової безпеки держави; окреслити правове положення суб'єктів фінансової безпеки держави; сформулювати національні інтереси у сфері фінансової безпеки держави; розробити принципи, на основі яких забезпечується

фінансова безпека держави; визначити загрози, що заважають належно забезпечувати фінансову безпеку держави; окреслити основні напрями державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки держави; розробити порядок реалізації контрольних заходів стосовно забезпечення фінансової безпеки держави.

Відповідно до положення нового базового Закону мають формуватися інші правові акти у сфері забезпечення фінансової безпеки держави.

На сьогодні практично відсутній зв'язок між цілями розвитку системи забезпечення фінансової безпеки держави та соціально-економічними пріоритетами. В умовах обмежених ресурсних можливостей держави посилюються ризики невиконання поставлених завдань у цій сфері. До удосконалення законодавства України з питань забезпечення фінансової безпеки держави необхідно більш активно залучати академічні установи, заклади вищої освіти, громадськість, що сприятиме зростанню рівня сприйняття і підтримки суспільством державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки держави, забезпеченню належного громадського контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

Отже, для заповнення правового вакууму у цій сфері досить необхідним є прийняття Закону України «Про основи фінансової безпеки України». Запропонований нами законопроєкт дасть змогу скорегувати зусилля суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку нашої держави у єдиноправильному напрямі. Об'єктами фінансової безпеки, відповідно до Закону Україну «Про основи фінансової безпеки України», є: 1) людина і громадянин – їх конституційні права і свободи у сфері фінансів; 2) суспільство – його матеріальні та фінансові, а також пов'язані з ними інтереси; 3) держава – її фінансове положення та самостійність.

Згідно з вищевказаним Законом суб'єктами забезпечення фінансової безпеки повинні виступати: державні органи (органи загальної компетенції – Президент України та Верховна Рада України, а також органи спеціальної компетенції – Кабінет Міністрів України, РНБОУ, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, НБУ, Рахункова палата України, ДПСУ, Державна аудиторська служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з

цінних паперів та фондового ринку); юридичні особи інших форм власності, які беруть участь у фінансовій системі держави, а також фізичні особи.

Варто зазначити, що основною метою фінансової безпеки держави є забезпечення належного стану безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх, наявних і потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у фінансовій сфері.

Потрібно також у Законі закріпити основні принципи забезпечення фінансової безпеки, а саме: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; верховенство права у фінансових відносинах; забезпечення фінансових інтересів особи, суспільства і держави та їх взаємну відповідальність; надання переваги договірним відносинам у розв'язанні внутрішніх і зовнішніх конфліктів фінансового характеру; своєчасність і адекватність заходів захисту національних фінансових інтересів від реальних і потенційних загроз; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні фінансової безпеки; забезпечення національної фінансової безпеки з урахування міжнародної безпеки у фінансовій сфері.

Фінансова безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення фінансової безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз фінансовим інтересам.

Також вважаємо за доцільне підсилити правове забезпечення фінансової безпеки держави шляхом розробки та введення у дію Концепції забезпечення фінансової безпеки України. Чинна Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері є досить застарілою та не відповідає вимогам, що до неї ставляться. З часу її ухвалення у нашій державі відбулося досить багато епохальних змін, зокрема і у фінансовій сфері. На нашу думку, запропонована нова Концепція забезпечення фінансової безпеки України повинна включати такі положення, які відсутні у чинній, а саме: визначення геофінансових масштабів впливу на Україну у цілому чи на окремі її

території інших держав та міжнародних суб'єктів; визначення критеріїв і параметрів фінансової системи України, що відповідають вимогам фінансової безпеки; розробку механізмів і заходів ідентифікації загроз фінансової безпеки України та їх джерел; розробку методології прогнозування, виявлення та запобігання виникненню факторів, що спричиняють виникнення загроз фінансовій безпеці, проведення досліджень з виявлення тенденцій і можливостей розвитку таких загроз; організацію належної системи органів державного фінансового контролю; формування механізмів та заходів фінансової політики, що нейтралізують або зменшують вплив негативних чинників на фінансову безпеку; визначення об'єктів, предметів, параметрів контролю за забезпеченням фінансової безпеки України.

Пропонуємо передбачити у новій Концепції розділ «Безпека в інвестиційній сфері», адже саме завдяки інвестиційному наповненню досить багато проблем, що виникають у процесі забезпечення фінансової безпеки держави, можуть і повинні бути вирішені доволі швидко та ефективно. При цьому необхідно використати допомогу закордонних і міжнародних суб'єктів правовідносин, які виявили бажання інвестиційно підтримати окремі проєкти у нашій державі, а також брати участь у приватизаційних процесах.

Характер інвестиційного клімату в Україні визначається стабільністю чинного законодавства, ефективністю існуючого державного регулювання у цій сфері, митним режимом, можливостями використання робочої сили, фінансовою системою держави, наявністю дієвої системи управління інвестиціями, розвитком страхування інвестиційних ризиків, характером інвестиційного співробітництва, роботою банківських та інших фінансових установ, а також ступенем привабливості інвестиційних проєктів.

Однак у сучасному взаємозалежному світі неможливо забезпечити фінансову безпеку тільки внутрішніми зусиллями держави. Необхідне широке міжнародне співробітництво у цій сфері.

В останні десятиліття роль інтеграційних процесів у суспільстві набирає особливого характеру. Вони стають своєрідним «символом» епохи. Частиною цих процесів є тенденція до інтеграції різних видів та галузей менеджменту, яка обумовлюється необхідністю постійного

підвищення рівня ефективності системи управління правовим забезпеченням фінансової безпеки держави.

Зазначається, що низька ефективність застосування законодавства у сфері фінансової безпеки держави призводить до неналежного забезпечення фінансової безпеки держави, що не дозволяє повноцінно реалізовувати загальнодержавні інтереси у фінансовій сфері. Ефективність майбутнього Закону є важливим показником його соціальної корисності і необхідності. Вона залежить від змісту Закону та його відповідності реальній соціально-політичній і правовій ситуації у державі. Закон не відображає об'єктивних обставин, реальних потреб суспільства і держави, не має ніякого впливу на правові відносини. Ефективна стратегія фінансової безпеки держави має базуватися на чіткій і логічній законодавчій базі, а також на забезпеченні належного рівня її виконання.

Варто зазначити, що пріоритетними напрямами розвитку фінансової безпеки держави повинні стати: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина у фінансовій сфері; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової фінансової системи та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; підвищення вітчизняного інвестиційного потенціалу та інноваційної активності вітчизняних підприємств; детінізація економіки та залучення вивільнених ресурсів у загальнодержавницькі процеси; фінансово-бюджетна децентралізація; забезпечення бюджетної дієздатності держави; забезпечення курсової стабільності вітчизняної валюти; підвищення ефективності роботи банківського сектору української фінансової системи; реформування фінансового ринку та повноцінне входження національної економіки до структури міжнародних фінансових ринків; мінімізація впливу світових фінансових криз на фінансову систему України; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз фінансовій безпеці, піднесенні

економіки держави, забезпеченні добробуту усіх її громадян. У сучасній парадигмі фінансової безпеки України та її основних структурних елементів за останні роки утворилося багато невирішених проблем, саме тому основними першочерговими напрямами державної політики з питань фінансової безпеки України є:

1. У бюджетній сфері: запровадження обґрунтованого режиму тотальної економії бюджетних коштів; скорочення витрат на управління, тобто проведення скорочення адміністративно-управлінського апарату; оптимізація програм фінансування окремих відомств за допомогою їх структурної перебудови, а частину повноважень передати у приватний сектор окремих служб, що їх забезпечать; проведення бюджетної децентралізації; посилення рівня бюджетної дисципліни та персональної відповідальності за нецільове витрачання бюджетних коштів.

2. У податковій сфері: поєднання фіскальних інтересів держави, індивідуальних та корпоративних інтересів платників податків і зборів; збільшення податкової бази; спрощення адміністрування податків та зборів; зменшення кількості необґрунтованих пільг з оподаткування; поступове зниження податкового навантаження; зменшення кількості податкових перевірок; зниження кількості разів особистого спілкування між контролюючими органами та платниками податків і зборів.

3. У борговій сфері: оптимізація структури національного боргу; зменшення частки нецільового або неефективного використання бюджетних коштів та покриття ними частини боргових зобов'язань; розроблення загальнодержавної стратегії управління боргом; створення належної координації фіскальної складової наповнення бюджету та монетарної політики, що проводиться Національним банком України.

4. У банківській сфері: розроблення механізмів заміщення зовнішніх ресурсів; розміщення бюджетних коштів у банківській системі та залучення коштів населення; розширення ресурсних можливостей банківської системи й інструментів для управління

нею[635]; регулювання руху капіталів у напрямі зняття обмежень на приплив капіталу й посилення контролю за його відпливом за тіньовими схемами; поглиблення співпраці банків з центральним банком; посилення контролю за спекулятивними операціями; зниження рівня надлишкової грошової маси для обмеження її впливу на курс вітчизняної валюти.

5. В інвестиційній сфері: необхідність обліку всіх напрямів і форм вияву механізму інвестиційної безпеки; належне врахування внутрішніх та зовнішніх чинників, що впливають на реалізацію інвестицій; виявлення й обґрунтування кількох можливих сценаріїв вирішення проблемних ситуацій у процесі інвестиційної діяльності; максимальна охоплюваність населення інвестиційними проєктами; направленість інвестиційних проєктів на вирішення насамперед соціальних проблем суспільства.

6. У валютній сфері: підвищення рівня відповідальності за дії на валютному ринку; підвищення прозорості у валютній сфері; поліпшення системи управління міжнародними резервами; розроблення та реалізація інформаційних методів впливу НБУ на валютну політику приватних суб'єктів валютних правовідносин; розроблення поступальної валютної лібералізації руху капіталів; зміцнення ринкових механізмів самоорганізації валютного ринку; формування механізмів управління відсотковими ставками.

З метою покращення правового забезпечення фінансової безпеки держави вважаємо за необхідне внести зміни до Податкового кодексу України:

– включити до ст. 4 ПК України в основні засади податкового законодавства України принцип балансу приватного і публічного інтересу в оподаткуванні;

– п. 19-1.1.38 ст. 9 викласти у такій редакції: «19-1.1.38. забезпечують стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залучени-

[635] Стрельбицька Л.М., Стрельбицький М.П., Гіжевський В.К. Банківське безпекознавство: навчальний посібник; за ред. М.П. Стрельбицького. Київ: Кондор, 2007. 602 с.

ми державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України»;

– визначити у ст. 14 ПК України поняття «інтерес в оподаткуванні», «податкова безпека»;

– викласти п. 14.1.162 ст. 14 його у такій редакції: «Пеня – це спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку та обов'язку з повернення коштів з бюджету у встановлених цим Кодексом випадках, що застосовується у разі прострочення сплати податків і зборів або повернення коштів з бюджету, нараховується у вигляді відсотків на суму узгодженого грошового зобов'язання (за вирахуванням штрафних фінансових санкцій та попередньо нарахованої пені у разі наявності) або суму заборгованості бюджету»;

– закріпити у ст. 17 ПК України право платника податків на зменшення свого податкового обов'язку, використовуючи всі дозволені законом засоби та не маючи умислу ухилитися від оподаткування;

– відповідно до стст. 55, 56 ПК України дозволити подавати скаргу платником податків через електронний кабінет платника податків, у разі розгляду скарги платника податків під час адміністративного оскарження обов'язково враховуються податкові консультації, надані такому платнику податків контролюючим органом;

– надати в межах глави 4 ПК України можливість проведення податкової медіації як одного з методів вирішення спорів у позасудовому порядку, тому доповнити ПК України статтею такого змісту: «Учасники податкових правовідносин мають право на позасудове врегулювання спору шляхом медіації, крім випадків, передбачених ПК України»;

– доповнити п. 19^1.1 ст. 19^1 ПК України пунктом щодо здійснення процедури взаємного узгодження, відповідно до міжнародних договорів України, про уникнення подвійного оподаткування;

– доповнити ст. 36 ПК України положенням, що податковий обов'язок включає дії щодо обліку (реєстрації) платника податків у контролюючих органах у порядку і строки, визначені цим Кодексом;

– змінити положення п. 44.3 ст. 44 ПК України, що закріплює обов'язок платників податків, зберігати впродовж 1 095 днів фінансові та бухгалтерські документи у контексті відмови від паперового документообігу та уточнити, що таке зберігання здійснюється в електронній формі на електронних носіях інформації з додержанням вимог щодо такого зберігання;

– у межах положень пп. 14.1.173 п. 14.1 ст. 14 та стст. 52, 53 ПК України уточнити періодичність підготовки узагальнюючої податкової консультації за результатами узагальнення типових індивідуальних податкових консультацій, наданих контролюючими органами платникам податків, та розглянути можливість запровадження її проєктування в автоматичному порядку;

– щодо удосконалення механізму розстрочення грошових зобов'язань у п. 100.2 ст. 100 ПК України: платник податків має право звернутися до контролюючого органу із заявою, зокрема в електронній формі через електронний кабінет платника податків, про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу; п. 100.4 ст. 100 ПК України викласти в такій редакції: «Підставою для розстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків є надання ним достатніх доказів існування обставин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, що свідчать про наявність загрози виникнення або накопичення податкового боргу такого платника податків, економічного обґрунтування, яке свідчить про можливість погашення грошових зобов'язань і податкового боргу та/або збільшення податкових надходжень до відповідного бюджету внаслідок застосування режиму розстрочення, упродовж якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків, а також відсутність податкового боргу та застосованих фінансових санкцій за порушення податкового законодавства упродовж останніх дванадцяти місяців (позитивної податкової історії платника податків)»;

– щодо платників, які були визнані ризиковими, викласти пп. 20.1.42 п. 20.1 ст. 20 ПК України у такій редакції: «Проводити аналіз та здійснювати управління ризиками з метою визначення форм та обсягів податкового контролю, зокрема приймати рішення про відповідність/невідповідність платника податку критеріям ризиковості платника податку»;

– уточнити положення п. 120¹.1 ст. 120 ПК України: «Штраф за несвоєчасну реєстрацію відповідних податкових накладних не застосовується щодо податкової накладної, яка не надається отримувачу (покупцю), складеної на постачання товарів/послуг для операцій, які звільнені від оподаткування або які оподатковуються за нульовою ставкою»;

– передбачити в межах ст. 74 ПК України «Обробка та використання податкової інформації» положення про те, що внесення інформації, що може спричинити правові наслідки для такого платника податків, до баз даних Інформаційних систем здійснюється контролюючим органом виключно за результатами проведення перевірки такого платника податків у порядку та з підстав, визначених главою 8 ПК України;

– з метою удосконалення положень глав 5, 8, 10 ПК України визначити такий різновид податкового контролю у міжнародних правовідносинах, як спільна податкова перевірка зі спеціально уповноваженими органами інших країн (юрисдикцій);

– уточнити положення п. 109.1 ст. 109 ПК України, що податковими правопорушеннями є протиправні, винні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також перешкоджають реалізації охоронюваних законом приватного та публічного інтересу в оподаткуванні;

– зміни нормативно закріпленої у ст. 129 Податкового кодексу України конструкції пені шляхом виведення штрафних санкцій з бази її нарахування. Для цього запропоновано викласти п. 129.4 ст. 129 у такій редакції: «129.4. На суми грошового зобов'язання, визначеного підпунктами 129.1.1 та 129.1.2 пункту 129.1 цієї статті (за вирахуванням суми штрафних фінансових санкцій та суми пені), та в інших випадках визначення пені відповідно до вимог цього Кодексу, коли її розмір не встановлений, нараховується пеня за кожний календарний день прострочення сплати грошового зобов'язання, включаючи день погашення, з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, діючої на кожний

такий день. На суми грошового зобов'язання, визначеного підпунктом 129.1.3 пункту 129.1 цієї статті (за вирахуванням суми штрафних фінансових санкцій та суми пені), нараховується пеня за кожний календарний день прострочення у його сплаті, починаючи з 91 календарного дня (з 271 календарного дня у разі здійснення платником податків самостійного коригування відповідно до підпункту 39.5.4 пункту 39.5 статті 39 цього Кодексу), що настає за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання, із розрахунку 100 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, діючої на кожний такий день».

Внести зміни до Бюджетного кодексу України:

1. Пункти статті 2 доповнити та викласти у такій редакції:

«10) бюджетний процес – це підпорядкована нормам бюджетного законодавства діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання»;

«27) Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України»;

«35) місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, спільноти територіальних громад області (району), міської територіальної громади чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення»;

«38) огляд витрат державного бюджету – це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів державного бюджету»;

«40) партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади»;

«41) партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

3. Податок на прибуток і податок на додану вартість визначити у Бюджетному кодексі України регульованими, а не закріпленими з розподілом між бюджетами.

6. З метою забезпечення фінансової безпеки держави вважаємо за необхідне посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, а саме міністра фінансів України щодо недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, зокрема їх перенесення, що суперечить нормам Бюджетного кодексу України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу, та пропонуємо доповнити частину 6 статті 33 Бюджетного кодексу України «Складання та схвалення Бюджетної декларації», виклавши її у такій редакції: «Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, подає Бюджетну декларацію на розгляд Кабінету Міністрів України. Міністр фінансів України персонально відповідає за своєчасність підготовки Бюджетної декларації, у разі порушення термінів її подання до Кабінету Міністрів України Верховна Рада України ставить на голосування питання відповідності посаді міністра фінансів України».

7. Доповнити частину 3 статті 62 та викласти її у такій редакції: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Підставою для проведення огляду відповідної сфери діяльності є затверджений Верховною Радою України звіт про використання коштів державного бюджету за минулий рік. Такі огляди передбачають аналіз ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінювання ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету».

8. З метою виконання принципів прозорості та публічності бюджетного процесу доповнити статтю 28, зокрема, частиною 7 та викласти її у такій редакції: «Міністерство фінансів України забезпечує наповнення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”».

10. Абз. 2 ч. 3 ст. 17 доповнити реченням «Розмір місцевої гарантії не може перевищувати 80 відсотків обсягу кредиту (позики).»; у ч. 8 ст. 17 внести зміни: до суб’єктів надання місцевих

гарантій віднести районні ради, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району); у ч. 8 ст. 17 внести зміни і поряд з терміном «територіальна громада міста» у дужках додати «міська територіальна громада».

13. Ст. 114 доповнити окремою частиною такої редакції: «Учасники бюджетного процесу, уповноважені цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зобов'язані щоквартально надавати Верховній Раді Автономної Республіки Крим та відповідним місцевим радам звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства в розрізі відповідного місцевого бюджету».

Внести зміни до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»: у ст. 3 до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності зарахувати суб'єктів місцевих гарантійних зобов'язань.

Внести зміни до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»: ст. 4-1 доповнити окремим абзацом, де закріпити обов'язок проходити кредитне рейтингове оцінювання суб'єктами, які здійснюють взяття зовнішніх місцевих запозичень чи надання зовнішніх місцевих гарантій.

Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема розділ «Партиципаторне бюджетування», який би відобразив процес такого бюджетування та закріпив єдині правила фінансування місцевих ініціатив, не виключаючи можливості врахування специфіки міста. А також ч. 2 ст. 70 викласти у такій редакції: «2. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів, позик (поворотної фінансової допомоги) та інших зобов'язань підприємств, установ та організацій, що належать до комунального сектору економіки, що функціонують на території відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України».

Додатки

Додаток А
Проєкт

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про основи фінансової безпеки України

Преамбула

Цей Закон, відповідно до статті 92 Конституції України, визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів у фінансовій сфері, а також гарантує в Україні забезпечення фінансової безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Розділ 1
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

Наведені у цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

фінансова безпека держави (у вузькому значенні) – це комплекс способів та засобів, за допомогою яких забезпечується належний стан функціонування усіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, який спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток;

фінансова безпека держави (у широкому значенні) виконує наступні функції: забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та українського суспільства; створює умови для якісного протистояння існуючим і виникаючим небезпекам і загрозам, які прагнуть завдати фінансових збитків державі, викликати залежність держави від зовнішніх факторів, підірвати конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, викликати відтік вітчизняного капіталу за кордон; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворюючих галузях народного господарства; підтримує належний правовий

режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання при проведенні економічних перетворень, а також відповідність національного законодавства міжнародним, у першу чергу, європейським стандартам; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період в будь-яких умовах, у тому числі, мінімізувати наслідки кризи грошової і фінансово-кредитної систем; завдяки наявності у своєму розпорядженні відповідного ефективного механізму здійснює фінансовий контроль в сферах розподілу, перерозподілу та використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів при формуванні дохідної частини державного та інших бюджетів;

бюджетна безпека держави – стан забезпечення платоспроможності та доцільності використання бюджетних коштів при виконанні завдань та функцій держави;

податкова безпека держави – ефективність податкової політики, яку проводить держава. Ефективна податкова політика має розумно поєднувати інтереси держави, перш за все, по наповненню бюджетів усіх рівнів та інтереси платників податків. Належним рівнем податкової безпеки держави є такий рівень, за якого держава отримує достатній обсяг податкових надходжень для реалізації всіх покладених на неї функцій. Також податкова безпека держави передбачає оптимізацію рівня оподаткування;

боргова безпека – рівень державної внутрішньої та зовнішньої заборгованості, який є достатнім для вирішення нагальних соціально-економічних потреб та лише незначним чином впливає на стійкість фінансової системи держави до внутрішніх і зовнішніх загроз. Належний рівень боргової безпеки держави дозволяє забезпечити певний рівень відносної незалежності держави, одночасно підтримуючи належний рівень платоспроможності та кредитного рейтингу;

банківська безпека – загальнодержавна система, що покращує фінансовий стан держави та її та окремих клієнтів і контрагентів та не допускає незаконного впливу на діяльність усіх структурних елементів банківської системи держави. Головним завданням фінансової безпеки банківської системи є створення сприятливих умов для найефективнішого використання ресурсного потенціалу держави та

здійснення заходів для її стабільного й ефективного функціонування за допомогою банківських установ;

інвестиційна безпека – досягнення відповідного рівня інвестицій, які дозволяють забезпечувати поточні та прогнозовані у найближчій перспективі потреби економіки держави визначених за обсягом і структурою капітальних вкладень з урахуванням їх ефективного використання і повернення коштів, що інвестуються. Одним з провідних факторів, які впливають на рівень інвестиційної безпеки держави, є проведення виваженої антиінфляційної політики, досягнення скорочення бюджетного дефіциту;

валютна безпека – належний ступінь забезпеченості держави валютними коштами, достатніми для виконання нею власних функцій, а також стан курсоутворення, що максимально захищає державу від негативних проявів на міжнародних валютних ринках та створює оптимальні умови для широкомасштабного припливу до держави іноземних інвестицій;

національні інтереси у фінансовій сфері – життєво важливі матеріальні та фінансові, а також пов'язані з ними інтереси українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує фінансову основу забезпечення державного суверенітету України та її прогресивний розвиток;

загрози фінансовій безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що можуть створити чи створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у фінансовій сфері.

Стаття 2. Правова основа фінансової безпеки

Правову основу у сфері фінансової безпеки України становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інші нормативно-правові акти.

Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Концепція забезпечення фінансової безпеки, а також стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи фінансового будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і

потенційних загроз національним фінансовим інтересам України. Концепція забезпечення фінансової безпеки держави є програмним документом, що приймається на термін 5 років, та є обов'язковою до виконання і основою для розробки конкретних планів дій згідно зі складовими державної політики фінансової безпеки.

Стаття 3. Об'єкти фінансової безпеки

Об'єктами фінансової безпеки є:

людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи у сфері фінансів;

суспільство – його матеріальні та фінансові, а також пов'язані з ними інтереси;

держава – її фінансове положення та самостійність.

Стаття 4. Суб'єкти забезпечення фінансової безпеки

Суб'єктами забезпечення фінансової безпеки є:

державні органи (органи загальної компетенції – Президент України та Верховна Рада України, а також органи спеціальної компетенції – Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку);

юридичні особи інших форм власності, які беруть участь у фінансовій системі держави;

фізичні особи.

Розділ 2
МЕТА, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ, ЗАГРОЗИ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття 5. Мета фінансової безпеки

Метою фінансової безпеки є забезпечення належного стану безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх,

наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у фінансовій сфері.

Стаття 6. Принципи забезпечення фінансової безпеки

Основними принципами забезпечення фінансової безпеки є:

пріоритет прав і свобод людини і громадянина;

верховенство права у фінансових відносинах;

забезпечення фінансових інтересів особи, суспільства і держави та їх взаємна відповідальність;

надання переваги договірним відносинам у розв'язанні внутрішніх та зовнішніх конфліктів фінансового характеру;

своєчасність і адекватність заходів захисту національних фінансових інтересів від реальних або потенційних загроз;

чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні фінансової безпеки;

забезпечення національної фінансової безпеки з урахуванням міжнародної безпеки у фінансовій сфері.

Фінансова безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері.

Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення фінансової безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз фінансовим інтересам.

Стаття 7. Пріоритетні напрями розвитку фінансової безпеки

Пріоритетними напрямами розвитку фінансової безпеки є:

гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина у фінансовій сфері;

створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової фінансової системи та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення;

збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку;

підвищення вітчизняного інвестиційного потенціалу та інноваційної активності вітчизняних підприємств;

детінізація економіки та залучення вивільнених ресурсів у загальнодержавницькі процеси;

фінансово-бюджетна децентралізація;

забезпечення бюджетної дієздатності держави;

забезпечення курсової стабільності вітчизняної валюти;

підвищення ефективності роботи банківського сектору української фінансової системи;

реформування фінансового ринку та повноцінне входження національної економіки до структури міжнародних фінансових ринків;

мінімізація впливу світових фінансових криз на фінансову систему України;

розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

Стаття 8. Загрози фінансовим інтересам і фінансовій безпеці України

Належне функціонування системи фінансової безпеки передбачає своєчасне розпізнавання можливих загроз, що можуть впливати на стан фінансової безпеки держави. На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами фінансовій безпеці України у внутрішній сфері є:

нестабільність політичної ситуації в державі;

високий рівень корупції у державі;

неефективне регулювання та низький рівень правової культури у фінансовій сфері;

значне зниження інвестиційної та інноваційної активності;

низький рівень золотовалютних резервів;

неефективність податкової системи та значне ухилення від сплати податків та зборів;

невисокий рівень бюджетної дисципліни та постійний бюджетний дефіцит;

високий рівень боргової залежності держави;

тінізація та криміналізація економіки, нелегальний відтік капіталів за кордон;

непрогнозована політика регулювання курсу національної валюти Національним банком України;

значні проблеми у функціонуванні фондового ринку держави;

низький рівень власної капіталізації банківської сфери;

невисокий рівень доходів суспільства.

До внутрішніх загроз можна також віднести високий рівень інфляції, недостатнє правове регулювання ринку цінних паперів та інвестиційної діяльності, нестабільність вітчизняного податкового законодавства і можливість незаконної оптимізації оподаткування, проблеми моніторингу офшорного бізнесу, відсутність належної компетенції фіскальних органів і необхідність збільшення відповідальності цих органів перед суб'єктами підприємницької діяльності, наявність проблем фінансового моніторингу у банківській сфері, у тому числі, моніторингу валютних операцій, операцій кредитних організацій з цінними паперами, недосконаліть правової системи регулювання міжнародних кредитних угод, відсутність адекватних каральних функцій кримінально-правових норм, мораторій кримінально-правової санкції конфіскації майна, завідомо здобутого, придбаного злочинним шляхом, фіктивне та навмисне банкрутство, відсутність моніторингу угод, спрямованих на завідомо незаконні цілі і виведення капіталу за кордон, фіктивні фінансові операції, ухилення від сплати податкових та митних платежів, нецільове використання бюджетних коштів, легалізація злочинно нажитих доходів, деякі види економічних злочинів, вчинених, як правило, у фінансово-кредитній сфері організованими групами.

Зовнішніми загрозами фінансовій безпеці виступають:

нестабільність функціонування держави у сучасних геополітичних процесах;

невисокий рівень залучення ефективних зовнішніх інвестицій та безконтрольність щодо накопичення зовнішньої заборгованості;

значне падіння доходів від експорту української промисловості та агропромислового комплексу;

надмірне втручання міжнародних фінансових організацій у внутрішні справи держави;

вплив наслідків світових фінансових криз на функціонування і так нестабільної фінансової системи держави.

До зовнішніх загроз можна віднести залежність національного фінансового сектору від коливань європейських фінансових ринків, маніпулювання державною заборгованістю іноземними кредиторами для впливу на прийняття економічних і політичних рішень, проблеми

державного регулювання відносин у сфері валютного регулювання і валютного контролю, придбання нерезидентами українського бізнесу і виведення капіталу за кордон, корумпованість органів державної влади, відсутність реальних правових важелів у правоохоронних органів для протидії загрозам у сфері фінансової безпеки держави.

Загрози можуть бути також класифіковані за різними підставами:

залежно від сфери виникнення поділяються на загрози у бюджетній, податковій, фінансово-кредитній, інвестиційній, грошово-валютній сферах;

залежно від суб'єктного складу поділяються на загрози, які виходять від індивідуального суб'єкта, загрози, які виходять від неорганізованої групи осіб (суб'єктів, необ'єднаних навмисне для здійснення протиправних дій у фінансовій сфері), загрози, які виходять від організованої групи осіб, і загрози, які виходять від транснаціональних злочинних об'єднань.

Загрози безпеці у фінансовій сфері, вчинені організованою групою осіб, відрізняє підвищений ступінь суспільної небезпеки, заподіяння шкоди як економіці держави, так і суспільству в цілому й окремим суб'єктам.

Залежно від ступеня небезпеки загроз можлива їх класифікація за оціночною шкалою складності. Визначення ступеня фінансової безпеки передбачає виявлення та аналіз небезпек у фінансовій сфері. Небезпеки можна оцінити за критерієм нанесення збитку фінансово-кредитній сфері, залежно від об'єкта посягання, залежно від можливості протидії компетентними органами загрозам.

Залежно від тривалості загрози можна класифікувати на тривалі, виникають епізодично і загрози, які мають тимчасовий характер.

Розділ 3
ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ»

Стаття 9. Основні напрями державної політики з питань фінансової безпеки

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз фінансовій безпеці, піднесенні економіки держави, забезпеченні добробуту усіх її громадян.

Основними першочерговими напрямами державної політики з питань фінансової безпеки України є:

1) у бюджетній сфері:

запровадження обґрунтованого режиму тотальної економії бюджетних коштів;

скорочення витрат на управління, тобто проведення скорочення адміністративно-управлінського апарату;

оптимізація програм фінансування окремих відомств за допомогою їх структурної перебудови, при цьому частину їх повноважень передати у приватний сектор окремих служб, що їх забезпечать;

проведення бюджетної децентралізації;

посилення рівня бюджетної дисципліни та персональної відповідальності за нецільове витрачання бюджетних коштів;

2) у податковій сфері:

поєднання фіскальних інтересів держави, індивідуальних та корпоративних інтересів платників податків та зборів;

збільшення податкової бази;

спрощення адміністрування податків та зборів;

зменшення кількості необґрунтованих пільг з оподаткування;

поступове зниження податкового навантаження;

зменшення кількості податкових перевірок;

зниження кількості разів особистого спілкування між контролюючими органами та платниками податків та зборів;

3) у борговій сфері:

оптимізація структури національного боргу;

зменшення частки нецільового або неефективного використання бюджетних коштів та покриття ними частини боргових зобов'язань;

розроблення загальнодержавної стратегії управління боргом;

здійснення належної координації фіскальної складової наповнення бюджету та монетарної політики, що проводиться Національним банком України;

4) у банківській сфері:

розроблення механізмів заміщення зовнішніх ресурсів;

розміщення бюджетних коштів у банківській системі та залучення коштів населення;

розширення ресурсних можливостей банківської системи та інструментів для управління нею;

регулювання руху капіталів у напрямі зняття обмежень на приплив капіталу і посилення контролю за його відпливом за тіньовими схемами;

поглиблення співпраці банків з центральним банком;

посилення контролю за спекулятивними операціями;

зниження рівня надлишкової грошової маси для обмеження її впливу на курс вітчизняної валюти;

5) в інвестиційній сфері:

необхідність обліку всіх напрямів і форм вияву механізму інвестиційної безпеки;

належне врахування внутрішніх та зовнішніх чинників, що впливають на реалізацію інвестицій;

виявлення й обґрунтування кількох можливих сценаріїв вирішення проблемних ситуацій у процесі інвестиційної діяльності;

максимальна охоплюваність населення інвестиційними проектами;

направленість інвестиційних проектів на вирішення, у першу чергу, соціальних проблем суспільства;

6) у валютній сфері:

підвищення рівня відповідальності за дії на валютному ринку;

підвищення прозорості у валютній сфері;

поліпшення системи управління міжнародними резервами;

розроблення та реалізація інформаційних методів впливу НБУ на валютну політику приватних суб'єктів валютних правовідносин;

розроблення поступальної валютної лібералізації руху капіталів;

зміцнення ринкових механізмів самоорганізації валютного ринку;

формування механізмів управління процентними ставками.

Стаття 10. Контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення фінансової безпеки

Контроль за дотриманням основних засад державної фінансової політики в межах, визначених законодавством України повноважень, здійснюють: органи законодавчої влади – парламентський контроль, Президент України – президентський контроль, органи виконавчої влади – адміністративний контроль, органи судової влади – судовий контроль, прокуратура – прокурорський нагляд, органи місцевого самоврядування – контроль з боку органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання та інші суб'єкти – громадський контроль, у межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Стаття 11. Відповідальність за порушення даного Закону

Особи, винні у порушенні Закону України «Про основи фінансової безпеки України», несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства України.

Розділ 4
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. До приведення у відповідність із цим Законом чинні нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Кабінету Міністрів України:

– у визначений термін забезпечити приведення своїх нормативно-правових актів і нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом;

– вжити заходів для того, щоб відповідні органи влади, організації та установи, їх посадові та службові особи, усі громадяни були поінформовані про права та обов'язки, визначені цим Законом.

Наукове видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Білоус Віктор Тарасович, Бригінець Олександр Олексійович,
Драган Олена Василівна, Касьяненко Любов Михайлівна,
Аністратенко Юлія Ігорівна, Атаманчук Наталія Іванівна,
Гарбінська-Руденко Альона Валеріївна, Кайдаш Леся Юріївна,
Кармаліта Марія Володимирівна, Ковтун Валентина Миколаївна,
Мацелик Тетяна Олександрівна, Мельник Олена Петрівна,
Новицька Наталія Борисівна, Падалко Олеся Романівна,
Сластьоненко Оксана Олександрівна, Стародуб Дмитро Миколайович,
Стріяшко Галина Миколаївна, Субіна Тетяна Володимирівна,
Тильчик В'ячеслав В'ячеславович, Цимбалюк Анатолій Володимирович,
Чайка Вікторія Вікторівна, Шакірова Олена Вадимівна,
Шолкова Тетяна Борисівна

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Монографія

Відповідальний за випуск *Д.Ф. Салахова*

Редактор *Н.І. Грицюк, Л.Б. Дьомена*

Форматування та комп'ютерна верстка *Н.М. Шамардак*

Здано до друку 07.04.2021. Формат 60×84/16
Папір офсетний № 1. Гарнітура "Times New Roman"
Друк. арк. 24.7
Наклад 300 прим. Замовлення № 949

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром Університету ДФС України
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська обл., Україна

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002

«Основи митної справи»

«Митний контроль та митне оформлення»

2003

«Таможенное оформление морских грузов»

«Основы таможенного дела в Украине»

«Митний контроль на автомобільному транспорті»

2004

«Митний контроль на залізничному транспорті»

«Митне оформлення автотранспортних засобів»

«Основи митної справи в Україні»

«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»

«Митний контроль на повітряному транспорті»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

«Коментар до Митного кодексу України»

2005

«Порядок заповнення вантажної митної декларації»

2006

«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»

«Історія митної справи в Україні»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

2008

«Основи митної справи в Україні»

2009

«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»

«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»

«Митне оформлення енергоносіїв»

«Митна безпека»

«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»

«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів: збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»

2010

«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»

2011

«Митні інформаційні технології»

«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження»

«Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»

«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»

«Комп'ютерна схемотехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Формування системи митного аудиту»

2014

«Митна енциклопедія, т. 1»

«Митна енциклопедія, т. 2»

«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

«Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
«Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
«Митна політика держави та її реалізація митними органами»
«Механізми державного управління митною справою»
«Історія митної діяльності»
«Митне право України»
«Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
«Митна справа»
«Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
«Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
«Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
«Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
«Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
«Let Develor English skills»
«Кримінальний процес України»
«Європейська інтеграція»
«Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»
«Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»

2016

«Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
«Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
«Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
«Математика для економістів. Вища математика. Частина І. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
«Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»
«Економічна кібернетика: введення в спеціальність»
«Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
«Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
«Практикум з інформаційних систем в економіці»
«Практикум з WEB-програмування»
«Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами: соціологічна інтерпретація»
«Моделювання систем захисту інформації»
«Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
«Актуальні питання розвитку банківської системи України»
«Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»
«Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»
«Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»
«Правове забезпечення фінансової безпеки України»
«Grammar for Students of Economics (для економістів)»
«English Grammar for law Students (для юристів)»
«Алгоритмізація та програмування»
«Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»
«Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»
«Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»
«Інформаційні системи і технології»
«Інформаційні системи і технології на підприємстві»

2016

«Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»
«Економічні перспективи підприємництва України»
«Актуальні проблеми теорії держави і права»

2017

«Теорія держави і права»
«Історія митної діяльності»
«Механізм державного управління митною справою»
«Митна політика держави та її реалізація»
«Митне право України»
«Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»
«Державні цільові фонди»
«Аналітично-контрольні аспекти регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»
«Міжнародне фінансове право»
«Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»
«Тактика розслідування фінансових злочинів, вчинених із використанням зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»
«Інститут митної вартості імпортних товарів в Україні: актуальні питання та вектори розвитку»
«Державна фіскальна служба України: управління кадровим потенціалом в умовах інституційних змін»
«Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної компоненти»
«Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»
«Митна статистика України»
«Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України»
«Інформаційні системи і технології в податковій справі»
«Митна справа України
«Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»
«Актуальні проблеми приватного права»
«Антикризове управління фінансовими корпораціями»
«Оподаткування електронної комерції в Україні»
«Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України»

2018

«Податкова діяльність держави в умовах становлення інформаційної постіндустріальної економіки»
«Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»
«Митна логістика»
«Інноватика на фінансових ринках»
«Особливості документування махінацій у сфері державних фінансів, при вчиненні яких використовуються зареєстровані на територіях з пільговим оподаткуванням компанії»
«Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних меншин»
«Адміністрування податків і платежів»
«Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»
«Управління митними ризиками: теорія та практика»
«Митна вартість транспортних засобів: теоретико-методологічні засади контролю в Україні та міжнародна практика»
«Фінансовий ринок»
«Підприємництво в умовах формування нової економічної і технологічної нормальності суспільства»
«Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням»
«Оподаткування зовнішньоекономічної діяльності»
«Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної практики»

2019

«Електронний аудит – сучасна форма електронного контролю»
«Розвиток постмитного аудиту в Україні»
«Податок на доходи фізичних осіб та єдиний соціальний внесок: новації реформ та їх наслідки»
«Підприємницька діяльність»
«Основи оподаткування»
«Інформаційно-аналітичні технології в оподаткуванні»
«Основи зовнішньоекономічної діяльності»
«Актуальні питання запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів»
«Управління фінансовими активами»
«Дослідження підприємництва: ключові механізми організації, основні драйвери та перспективи»
«Підприємство в епоху глобальних трансформацій: виклики та перспективи розвитку»
«Система управління ризиками у державній митній справі»
«Фіскальна політика України в умовах фінансової децентралізації: теорія, методологія, практика»
«Митна наука. Анотований покажчик результатів наукових досліджень (2009–2018 рр.)»: у 2 т.
«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки»
«Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин»

2020

«Митна статистика України»
«Управлінські інформаційні системи в обліку та оподаткуванні»
«Митне право»
«Модернізація податкової і митної політики в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України»
«Імплементація європейських цінностей та технологій оподаткування в Україні»
«Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки»
«Державний фінансовий аудит: проблеми теорії і практики»
«Державний фінансовий контроль»
«Економічна теорія»
«Державні цільові фонди»
«Теоретичні та практичні аспекти визначення та підтвердження походження товарів»
«Організація постмитного контролю та аудиту»
«Фінансове посередництво»
«Організація бухгалтерського обліку»
«Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності»
«Методологічне та інструментальне забезпечення наукових досліджень»
«Податкова система»
«Митний контроль та митне оформлення в морських пунктах пропуску: проблемні аспекти та напрями удосконалення»
«Сучасні теоретико-практичні аспекти дослідження резистентного соціального капіталу Держмитслужби»
«Митна наука. Анотований покажчик результатів наукових досліджень (2009–2019 рр.)»: у 2 т.
«Бухгалтерський облік та оподаткування в умовах застосування інформаційних технологій: теорія та практика»
«Вектори еволюції та перспективи підприємництва в умовах сучасних викликів»
«Святий Матвій. Митар. Апостол. Євангеліст»
«Публічне управління та адміністрування операцій з товарами, що переходять у власність держави за порушення митного законодавства»
«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки»