

ФІНАНСОВЕ ПРАВО В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО
В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ФІНАНСОВЕ ПРАВО
В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Колективна монографія

Чернівці
Технодрук
2021

УДК 347.73(477)
Ф59

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 8 від 7.07.2021 р.)

Рецензенти:

Дмитрик О.О., доктор юридичних наук, професор, Національний університет імені Ярослава Мудрого

Савченко Л.А., доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Інститут законодавства Верховної Ради України, завідувач сектору «Українська школа законотворчості» відділу теорії та практики законотворчої діяльності

**Фінансове право в умовах цифрової трансформації :
Ф59 колективна монографія / за заг. ред. Т.А. Латковської. Чернівці :
Технодрук, 2021. 418 с.
ISBN 978-617-8034-10-8**

Монографія присвячена сучасному етапу світового економічного та соціального розвитку, що характеризується процесами цифровізації, впливаючи на сферу публічних фінансів та вимагаючи модернізації шляхів вдосконалення правового регулювання, адекватного цифровій економіці. У монографії вчені представили своє бачення вирішення найактуальніших проблем правового регулювання фінансових відносин в умовах цифрової трансформації. Висвітлено питання правового регулювання бюджетних та податкових відносин в умовах цифрової трансформації, правових засобів захисту публічних інтересів від агресивного податкового планування в епоху цифрової економіки, правового регулювання місцевих бюджетів в умовах децентралізації, забезпечення єдності судової практики розгляду податкових спорів у призмі реалізації принципу юридичної визначеності, проаналізовано актуальну практику вирішення податкових спорів.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, студентів та широкого кола читачів.

УДК 347.73(477)

ISBN 978-617-8034-10-8

© Автори, 2021
© ПБКФ «Технодрук», 2021

ЗМІСТ

Греца Я.В.

Правові засоби захисту публічних інтересів
від агресивного податкового планування
в епоху цифрової економіки..... 5

Латковська Т.А.

Фінансово-правове регулювання суспільних відносин
в умовах цифрової трансформації..... 45

Ніщимна С.О.

Правове регулювання місцевих бюджетів
в умовах децентралізації..... 89

Хохуляк В.В.

Забезпечення єдності судової практики розгляду
податкових спорів у призмі реалізації
принципу юридичної визначеності..... 128

Біленець Д.А.

Митні формальності в умовах трансформації
та їх розвиток в контексті митної справи..... 143

Демчук Т.І.

Основи екологічного оподаткування в Україні..... 175

Латковський П.П.

Принципи бюджетного контролю та їх роль
в регулюванні відносин в умовах цифрової
трансформації..... 214

Лещенко О.В.

Актуальна практика вирішення податкових спорів.... 261

Манжосова О.В.

Захист прав споживачів фінансових послуг..... 283

Марущак А.В.

Контрольні повноваження центральних банків світу
та деякі аспекти їх цифрової трансформації..... 330

Факас І.Б.

Судовий збір як платіж, що формує
спеціалізований фонд Державного бюджету України.. 374

Греца Я.В.

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права
Ужгородського національного університету
ORCID ID: 0000-0002-7643-3502

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ВІД АГРЕСИВНОГО ПОДАТКОВОГО ПЛАНУВАННЯ В ЕПОХУ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Даний підрозділ присвячений аналізу правових засобів захисту публічних інтересів від агресивного податкового планування. Автором розкрито зміст агресивного податкового планування, його основні ознаки та інструменти, які використовуються при цьому для оптимізації оподаткування. Окремо звернуто увагу на наслідки агресивного податкового планування для економік держав, а також окреслено заходи, які вживаються світовим співтовариством для протидії цьому явищу. Наголошується, що темпи розвитку транскордонного співробітництва, особливо у сфері цифрової економіки, суттєво випереджають роботу держав і міжнародних організацій з гармонізації їх податкового законодавства, у зв'язку з чим міжнародне податкове планування залишається найбільш ризиковим і часто може набувати ознак агресивного. Доведено, що втілення розроблених світовою спільнотою засобів протидії агресивному податковому плануванню, реалізація плану BEPS, запровадження системи автоматичного обміну інформацією та інші заходи відповідають національним економічним інтересам України. Поряд із цим, для уникнення відтоку капіталу держава повинна створювати сприятливі умови для розвитку суб'єктів господарювання, які сплачують податки до її бюджету.

Вступ

Одним із основних завдань податкової політики держави є дотримання балансу публічних та приватних інтересів при сплаті податків. Гарантією забезпечення приватного інтересу є можливість платників податків визначати для себе оптимальну

модель оподаткування шляхом використання правомірних засобів та інструментів, що реалізується через податкове планування. Прагнення платників податків обрати для себе найбільш зручну форму сплати податків, зменшити законним шляхом рівень податкових витрат є цілком природним і зрозумілим. За останній час інструменти податкового планування, зокрема й міжнародні, набули активного розвитку й суттєво удосконалилися, особливо враховуючи розвиток цифрової економіки, яка не обмежується кордонами однієї держави. Хоча це має позитивний вплив і забезпечує значну економію для платників податків, інтереси держави при цьому враховуються не завжди, адже надходження до бюджету внаслідок податкового планування об'єктивно зменшуються.

Протидія зловживанням у сфері оподаткування, запобігання розмиванню податкової бази, штучної мінімізації податків є одним із основних напрямків бюджетної політики будь-якої держави, особливо в період, коли світова економіка переживає глибоку кризу. Перед державами стоїть завдання, з одного боку підтримати бізнес, який опинився в складних умовах, а з іншого – захистити державні бюджетні інтереси, адже зниження ВВП призводить до зменшення податкових надходжень та істотного збільшення бюджетного дефіциту. Таке завдання не є взаємовиключним, його можна реалізувати, коли держава буде створювати сприятливий внутрішній податковий клімат, покращувати умови для сумлінних і добросовісних платників податків, однак поряд із цим вживатиме заходи для недопущення податкових зловживань, які можуть мати місце внаслідок агресивного податкового планування.

На рівні міжнародних організацій, інституцій Європейського Союзу та в національному законодавстві зарубіжних країн розробляються заходи щодо недопущення податкових зловживань, які завдають істотної шкоди бюджетним інтересам різних країн. Одним із таких інструментів є реалізація плану BEPS, який містить системні пропозиції щодо протидії розмиванню податкової бази. Перші кроки в напрямку його часткової реалізації запроваджуються в Україні, однак викликають запеклу дискусію й широкий спектр діаметрально

протилежних думок щодо доцільності таких кроків. У зв'язку з цим для України є вкрай важливо не тільки вивчити зарубіжний досвід правового регулювання податкового планування, а й визначити, чи доцільно і якою мірою слід імплементувати правила світового співтовариства щодо обмеження податкового планування, як вони впливають на національні економічні інтереси.

1. Правова характеристика агресивного податкового планування

Глобалізація світової економіки, утворення та розвиток транснаціональних корпорацій, розширення сфери інформаційних технологій об'єктивно зумовлюють ситуацію, коли зовнішньоекономічні зв'язки будуть тільки розширюватися. Вийшовши за межі національних кордонів, бізнес опинився в ситуації, коли його діяльність стала регулюватися законодавством різних держав, яке не є гармонізованим і взаємоузгодженим. І цим корпорації та інші представники бізнесу почали вміло користуватися, особливо у сфері оподаткування, адже можливості податкового планування суттєво розширилися.

З огляду на те, що однією із основних ознак податкового планування є правомірність, потребує окремої уваги й аналізу такий правовий феномен, як агресивне податкове планування (АПП). Дії платників податків, які мають ознаки АПП, знаходяться на межі правомірного податкового планування, прямо не переходячи цю межу, бо в іншому випадку, при наявності ознак протиправності, вони не могли б розглядатися як один із видів податкового планування взагалі і до них не міг би застосовуватись відповідний термін. Разом з тим, такому явищу як АПП притаманні ознаки зловживання правом з боку платників податків, а їх поведінка характеризується недобросовісністю.

Як зазначає М. Бондаренко, сьогодні досить поширеною серед платників податків є діяльність, яка юридично відповідає букві закону, однак її основна мета – зменшення обсягів необхідних податкових відрахувань, а інколи навіть отримання

доходу на підставі таких дій. У науці та практиці податкового права зустрічаються декілька назв, що характеризують подібну діяльність суб'єктів оподаткування, серед них: обхід оподаткування, АПП, так звані сірі схеми та ін. Згадана авторка не вбачає принципової різниці в їх застосуванні, й слушно відзначає, що сучасна наука пострадянських країн зазвичай оперує поняттям «обхід оподаткування». Натомість у європейському законодавстві останнім часом в контексті подібної діяльності все частіше йдеться про АПП¹.

Увага до АПП надзвичайно велика, адже зловживання своїми правами, використання недосконалості законодавства, маніпулювання розбіжностями в податкових нормах різних держав, активне використання в бізнес-схемах низькоподаткових юрисдикцій призводить до величезних втрат бюджетів багатьох країн. Як зазначає Т.Скоромцова, визначаючи значний вплив оптимізації податкового навантаження щодо ризику недоотримання податків, встановлених тією чи іншою країною, та оцінивши схеми податкової оптимізації, що застосовуються транснаціональними корпораціями, міжнародна організація ОЄСР прийшла до висновку про необхідність боротьби з таким явищем, як АПП. Його виникненню сприяло ряд факторів, основними з яких є використання платниками вигод національного законодавства та міжнародних умов ведення бізнесу, невизначеність міжнародного законодавства та правозастосовної практики. Саме використання таких недоліків дає можливість платникам податків отримувати дохід, який у жодній із задіяних в угодах країні не оподатковується².

Для правильного аналізу категорії «АПП», яка нами досліджується, необхідно визначити її зміст.

Як наголошує О. Ватаманюк, термін «АПП» не має чіткого наукового визначення, що може викликати неточності у його сприйнятті. Тим не менше, за основу в розумінні цього явища

¹ Бондаренко М. О. Правове регулювання податкового планування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. С.58.

² Скоромцова Т.О. Трансфертне ціноутворення і агресивне податкове планування: міжнародне та національне регулювання. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб .матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.111–112.

слід брати ерозію бази оподаткування та переміщення прибутків корпорацій, які стають можливими або через наявність прогалин у взаємодії різних податкових систем, або в деяких випадках – через застосування двосторонніх податкових угод³.

В.Пилипів звертає увагу на те, що у 2012 році Європейська комісія запропонувала визначення АПП, за яким цей термін включає в себе використання штучних операцій або структур, а також експлуатацію розбіжностей між системами оподаткування з ефектом підриву правил оподаткування держав – членів і підсилення втрати податкових надходжень⁴.

М. Бондаренко зауважує, що станом на сьогодні поняття «АПП» зустрічається в Санкт-Петербурзькій декларації лідерів G 20, датованій вереснем 2013 р. (параграф 5 Санкт-Петербурзької декларації лідерів G 20, а також у Рекомендації Європейської комісії 2012/772/ЕС щодо АПП від 6 грудня 2012 р.). Правова конструкція «АПП» використовується також у тексті правил BEPS, інструментах м'якого права ОЕСР та ЄС як чітко не визначена концепція в контексті закликів до нових розробок і скоординованих наукових дій. Зазвичай АПП описується як вид поведінки транснаціональних корпорацій, спрямованої на зниження свого податкового тягаря й обумовленої взаємодією податкових правил у різних юрисдикціях⁵.

На переконання Д. Салахової, основною ознакою АПП є те, що інструменти, які використовуються суб'єктами господарювання, є легальними, але при цьому не відповідають первинним намірам законодавця⁶.

³ Ватаманюк О.С. Агресивне податкове планування: негативні наслідки та напрями протидії. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. Випуск 1(9). 2018. С.154

⁴ Пилипів В.В. Особливості інструментарію протидії агресивному податковому плануванню в розвинених країнах. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.83.

⁵ Бондаренко М. О. Правове регулювання податкового планування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. С.258

⁶ Салахова Д.Ф., Фетісова С.В., Окремі підходи до протидії мінімізації сплати податків в країнах ЄС. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.109.

Такі визначення нам видаються неповними, адже в них не відображена одна з основних ознак АПП – недобросовісність та зловживання правом платником податків. Саме ці ознаки створюють розмежування між агресивним та звичайним податковим плануванням, при цьому відсутність прямого порушення приписів законодавства відмежовує АПП від податкового правопорушення.

На думку О. Ватаманюк, у міру розвитку інформаційних технологій і транскордонного співробітництва, а також з урахуванням того, що АПП юридично не є порушенням податкового законодавства, а лише варіантом використання його неточностей, податковим органам стає все складніше ідентифікувати прояви АПП⁷.

Ю. Мельник вказує на те, що основна відмінність між політикою АПП та законним податковим плануванням полягає в тому, що АПП охоплює поведінку, яка може бути законною, але ставить під загрозу існування податкової системи у певному стані і підриває фундаментальний принцип справедливості податкової системи. У той час як законне податкове планування є рішенням платника податків використовувати найкращий шлях відповідно до звичайної ділової практики, що не розглядається як протизаконна⁸.

Відмежовуючи АПП від ухилення від оподаткування, О. Сушкова звертає увагу на те, що методи мінімізації податків, залежно від їх комбінації у конкретній схемі та ступеня «легальності», можуть бути класифіковані як інструменти або ухилення від оподаткування, або АПП. Також це розмежування методів мінімізації податків залежить від рівня (відсутність або мінімальний рівень) фінансової відповідальності платників податків, що передбачена законодавством щодо конкретного виду податкової поведінки. Якщо обраний платником податків метод (схема) мінімізації податків не передбачає застосування до нього штрафних санкцій (інших заходів з боку контролюючих

⁷ Ватаманюк О.С. Агресивне податкове планування: негативні наслідки та напрями протидії. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. Випуск 1(9). 2018. С.153–154.

⁸ Мельник Ю.О. Причини та наслідки правових обмежень податкового планування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 26. С.129–130.

органів) або їх рівень мінімальний, то вони відносяться до практики саме АПП⁹. На наше переконання, такий критерій розмежування протиправної поведінки і АПП, як фінансова відповідальність, є недостатнім, адже по-перше, за протиправні дії платники податків можуть притягатися і до інших видів юридичної відповідальності (адміністративної або кримінальної), а по-друге, спірною є теза вказаної дослідниці про те, що при мінімальному рівні штрафних санкцій дії платника податків мають ознаки саме АПП, а не податкового правопорушення.

Водночас АПП дійсно не можна ототожнювати із протиправною поведінкою платників податків. Зокрема, в Україні набув системного характеру такий вид зловживань з ПДВ, як «скрутки», через які недобросовісні платники податків, маючи податковий кредит внаслідок виробництва, придбання чи імпорту товарів, продають товари за готівку, а потім суми податкового кредиту використовують для надання незаконних податкових вигод іншим платникам податків, оформляючи фіктивні господарські операції. Такі дії не мають нічого спільного з податковим плануванням, навіть агресивним, оскільки мають явно протиправний характер, у більшості випадків з ознаками кримінальних правопорушень.

Способи АПП, які використовуються у національній та світовій практиці, дуже різноманітні. Як зазначає С. Брехов, схеми АПП, що можуть реалізовуватись як на внутрішньодержавному, так і на міждержавному рівнях, внаслідок комбінування технік та інструментів мінімізації, постійних законодавчих нововведень, мають тенденції до постійного оновлення та є нескінченними в перспективі. Відповідно питання виявлення схем АПП є одним з найскладніших завдань для національних податкових відомств, які їм необхідно вирішувати практично самостійно за рахунок

⁹ Сушкова О.С. Методи податкового планування, які використовуються у схемах мінімізації податків в Україні. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.119.

розвитку власних систем моніторингу за діяльністю платників податків¹⁰.

Найбільш широкий інструментарій може застосовуватися при здійсненні міжнародного податкового планування. При цьому одним із основних, найбільш поширених і ефективних способів АПП було і залишається використання низькоподаткових юрисдикцій. На думку В.Новицького, мінімізація податкового навантаження є однією із основних цілей використання низькоподаткових юрисдикцій у господарських операціях. Вона може бути як оптимізацією податкового навантаження, тобто використання особливих переваг низькоподаткових юрисдикцій у рамках законних методів зменшення податкових платежів, так і АПП, яке широко використовує можливості компаній-посередників для приховування факту використання низькоподаткових юрисдикцій, особливо офшорів, у господарських операціях і дозволяє отримувати додаткові прибутки¹¹.

Однак треба врахувати, що за останній період роль і значення офшорів у міжнародному податковому плануванні суттєво змінилася. Офшорні та інші низькоподаткові юрисдикції істотно підвищили вимоги до прозорості та розкриття інформації про бенефіціарів як на етапі створення компанії, відкриття рахунків, так і в процесі діяльності. Це, у поєднанні з іншими інструментами, звужує можливості агресивного податкового планування.

Н. Новицька одним із способів АПП називає податкову інверсію – процес реінкорпоратизації транснаціональної компанії з метою скорочення податкового навантаження. Як зазначає вказана авторка, в умовах прискорення глобалізаційних процесів, змінюється мотивація процесів злиття й поглинань. Якщо раніше основними цілями таких угод були отримання

¹⁰ Брехов С.С., Коротун В.І. Концептуальні засади та напрями розвитку системи протидії агресивному податковому плануванню в Україні / С. С. Брехов, В. І. Коротун. Ефективна економіка. 2016. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_11_27.

¹¹ Новицький В.А. Оцінка ефективності протидії використанню низькоподаткових юрисдикцій у схемах агресивного податкового планування. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.64–65.

економії від масштабу, розширення ринків збуту або побудови повного циклу виробництва, то в даний час серед вагомих причин даних процесів варто виділити зменшення податкового навантаження. Транснаціональні корпорації почали викупувати не зовсім сумісні бізнеси з метою переміщення в більш сприятливі податкові юрисдикції¹².

За словами М. Бондаренко, іншим розповсюдженим видом зменшення платником податків обсягу свого податкового обов'язку є уникнення статусу постійного представництва особами, що провадять діяльність на території України. Зазначений спосіб, на думку авторки, можна віднести до класичного способу АПП¹³. Дослідниця також наголошує, що окремим напрямком АПП можна вважати діяльність особи, спрямовану на приховування чи зміну статусу бенефіціарного власника. З одного боку, такі дії спрямовані на приховування інформації про фактичного вигодоотримувача від діяльності компанії, а з іншого – вони можуть мати на меті скорочення особою своїх податкових обов'язків. Трапляються випадки, коли особа поєднує названі елементи¹⁴.

С. Брехов вважає, що найбільші втрати АПП у світі формуються переважно за рахунок практик переміщення боргу, операцій з нематеріальними активами та інтелектуальною власністю, а також трансфертного ціноутворення¹⁵.

Слід зауважити, що поширеним способом АПП може вважатися механізм використання трансфертного ціноутворення, коли розмивається база оподаткування в країні виникнення об'єкту оподаткування внаслідок застосування цін на товари чи послуги, які не відповідають рівню ринкових, у операціях із

¹² Новицька Н.В. Податкова інверсія як метод агресивного податкового планування. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб.матер.наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.67.

¹³ Бондаренко М. О. Правове регулювання податкового планування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. С.96

¹⁴ Бондаренко М. О. Правове регулювання податкового планування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. С.94

¹⁵ Брехов С. С. Система індикаторів ризиків агресивного податкового планування / Сергій Сергійович Брехов, Катерина Петрівна Проскура, Олена Євгенівна Сушкова // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. Том 27. № 1. С. 108.

пов'язаними особами, а також із суб'єктами з низькоподаткових юрисдикцій. Регулювання трансфертного ціноутворення є прикладом поєднання фіскальної та регулятивної функції податків, оскільки, з одного боку, зумовлює збільшення бази оподаткування податком на прибуток, а з іншого – безпосередньо впливає на формування цінової політики суб'єктів господарювання. Попри складність регулювання трансфертного ціноутворення, його механізми закріплені в правових нормах, що сприяє правовій визначеності та імперативності їх використання.

Якщо оцінювати наслідки АПП, то для платників податків це створює суттєві переваги та значну економію податкових платежів, однак з точки зору інтересів держави це призводить до істотних бюджетних втрат.

О. Ватаманюк наголошує, що використання АПП має такі негативні наслідки для економіки країн ЄС:

- переміщення прибутків з однієї країни-члена ЄС означає втрату бази оподаткування для іншої, а для союзу загалом – очевидні втрати податкових надходжень, навіть за умови отримання вигід окремими країнами;

- виникнення несправедливої податкової конкуренції між компаніями, які уникають сплати податків, а також іншими підприємствами;

- АПП, що здійснюється багатонаціональними корпораціями, негативно впливає на загальний моральний дух платників податків: частина платників, яка виконує свої податкові зобов'язання і сплачує податки, сприймають прояви АПП як порушення соціального договору. Недобросовісність одних платників може спонукати інших припинити дотримання власних податкових зобов'язань. Більше того, втрата податкових надходжень внаслідок функціонування механізму АПП може призвести до зниження обсягів видатків на освіту чи охорону здоров'я, що лише посилить соціальну нерівність і у подальшому може проявитися у зростанні рівня соціального

невдоволення¹⁶. Слід наголосити, що такі ж самі негативні наслідки АПП може мати не тільки для країн ЄС, а й для інших країн, у тому числі й України.

На думку О. Новік, підприємства, які використовують техніки АПП, фактично мають менший рівень податкового навантаження. У результаті штучно знижується конкурентоспроможність сумлінних платників податків, деформуються механізми конкуренції в економіці, погіршуються умови для започаткування нового бізнесу, штучно знижується конкурентоспроможність бізнес-проектів за участі держави. Поширення схем ведення бізнесу у такий спосіб призводить до деформацій на фінансових ринках¹⁷.

С. Брехов наголошує, що АПП є проблемою для багатьох країн світу, що призводить до суттєвого недоотримання бюджетних надходжень у вигляді податків, загалом ускладнює економічний розвиток країни, знижує ефективність виконання державою своїх функцій. На сьогодні, з огляду на рівень розвитку міжнародних економічних відносин, переміщення товарів та фінансових ресурсів між країнами, стає неможливим вирішення проблем АПП лише в окремо взятій країні без налагодження ефективної системи взаємодії між контролюючими органами різних країн та наддержавними інституціями. Також це потребує спільної методології трактування податкових норм та координованого задіяння механізмів протидії АПП¹⁸. Згаданий дослідник слушно відзначає, що система протидії схемам АПП не може бути ефективною без здатності їх моніторингу, ідентифікації та протидії як на міжнародному, так і на внутрішньому, державному рівнях. Отже, в основі моніторингу мають лежати

¹⁶ Ватаманюк О.С. Агресивне податкове планування: негативні наслідки та напрями протидії. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. Випуск 1(9). 2018. С.155.

¹⁷ Новік О.І. Агресивне податкове планування: теорія і практика боротьби за кордоном. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. м. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.72.

¹⁸ Брехов С. С. Система індикаторів ризиків агресивного податкового планування / Сергій Сергійович Брехов, Катерина Петрівна Проскура, Олена Євгенівна Сушкова // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. Том 27. № 1. С. 109.

індикатори АПП, що характерні як для міжнародних, так і адаптованих до особливостей вітчизняного законодавства схем мінімізації податків. Одним з ключових питань при впровадженні у вітчизняній практиці податкового адміністрування механізмів протидії застосування схем АПП є правильна ідентифікація застосовуваних платниками схем мінімізації податкового навантаження та відповідна їх правова класифікація. Така ідентифікація є необхідною передумовою ефективного адміністрування ризиків АПП на всіх етапах податкового контролю – попереднього, поточного та наступного¹⁹.

Правильна і своєчасна ідентифікація схем АПП дасть можливість забезпечити належне реагування з боку держави та допоможе попередити або принаймні швидко усунути негативні наслідки.

Як зазначає О. Ватаманюк, уряд ЄС здійснив кілька кроків для боротьби з АПП, зокрема прийняв у червні 2016 року Директиву, спрямовану на боротьбу з ухиленням від оподаткування (Anti-Tax Avoidance Directive – Директива ЄС (EU) 2016/1164), яка передбачає запровадження заходів щодо подолання наслідків зловживання платниками податків розбіжностями в оподаткуванні відповідно до законодавства двох або більше юрисдикцій. Окрім правила гібридних невідповідностей, ця Директива також містить п'ять обов'язкових до застосування заходів для всіх держав-членів ЄС щодо загальних форм агресивного податкового планування, а саме:

– правило контрольованих іноземних компаній, покликане забезпечити зарахування доходів іноземних компаній, які контролюються резидентами, у дохід цих резидентів для цілей оподаткування;

– обмеження обліку відсотків за позиками – накладання обмеження на суму відсотків, яку платник податків має право відраховувати за позиками з податкової бази протягом податкового періоду;

¹⁹ Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. Том 27. № 1., С.110

– оподаткування при «виході» з-під податкової юрисдикції, у випадку, коли корпоративні платники податків зменшують податкові зобов'язання шляхом зміни податкового резидентства та/або переміщення активів виключно з метою АПП;

– загальне правило проти податкових зловживань – спрямоване на усунення прогалін у національному податковому законодавстві, яке дозволяє податковим органам запобігати неправомірному застосуванню пільг²⁰.

На думку С. Брехова та В. Коротуна, не менш важливим в інституційному становленні системи протидії АПП є необхідність упровадження спеціальних правил проти уникнення від оподаткування, які мають бути сформульовані у вигляді податкових доктрин та правил визнання угод, фінансово-господарських операцій, структурних перетворень такими, що не відповідають податковому законодавству і є АПП. Такі правила мають стати аналогом відповідних загальних та спеціальних правил проти уникнення від оподаткування (GAAR та SAAR), які застосовуються в країнах ЄС та ОЕСР при розгляді справ щодо мінімізації податків, коли інші підходи у визначенні правильності оподаткування не можуть бути застосовані²¹.

Д. Стародуб стверджує, що найважливіше місце у боротьбі з АПП та ухиленням від сплати податків займає міждержавний обмін інформацією, оскільки ці дії найбільш можливі за відсутності механізмів отримання інформації від іноземних суб'єктів²².

Як зазначає В. Пилипів, одним із ключових інструментів є правила розкриття інформації (disclosure rules), який може сприяти податковим органам виявляти платників податків та консультантів, які здійснюють АПП. Раннє виявлення АПП

²⁰ Ватаманюк О.С. Агресивне податкове планування: негативні наслідки та напрями протидії. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. Випуск 1(9). 2018. С.154–155.

²¹ Брехов С.С., Коротун В.І. Концептуальні засади та напрями розвитку системи протидії агресивному податковому плануванню в Україні / С. С. Брехов, В. І. Коротун. Ефективна економіка. 2016. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_11_27.

²² Стародуб Д.М. Міждержавний обмін інформацією з податкових питань. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб.матер.наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.123.

після його реалізації дозволяє податковим органам швидко приймати конкретні правила проти уникнення оподаткування, з метою заблокувати дану схему і відслідкувати інших платників податків, які її реалізували²³.

Окремо слід зупинитися на питанні протидії АПП в Україні. Як зазначають С. Брехов та В. Коротун, загальний характер роботи податкових органів України щодо протидії мінімізації податків, включаючи напрям протидії АПП, націлений на подолання наслідків (як правило, це «вершина айсбергу»), а не на усунення причин, що призводять до такого стану. Лише в тих випадках, коли використання платниками податків дозволених інструментів мінімізації податків переходить умовну критичну межу – урядом здійснюються спроби корекції відповідних законодавчих норм. Одночасно з цим виникає суспільний резонанс, спротив або лобістський вплив на такі нововведення, внаслідок яких коригування правил не проводяться, відкладаються або мають компромісну форму, що не ліквідує інструмент мінімізації в повній мірі²⁴.

Згадані науковці визначають такі загальні передумови ефективної протидії АПП в Україні:

- визначення протидії АПП як особливого напрямку податкової політики зі створенням відповідного нормативного та інфраструктурного забезпечення;
- врахування міжнародного досвіду та координація дій з протидії АПП з наддержавними інституціями (ОЕСР, ООН, ЄС);
- забезпечення керованості ризиками у сфері АПП²⁵.

Ми підтримуємо позицію О. Новік, яка наголошує, що результативність запровадження таких механізмів може бути забезпечена лише за умов застосування цих норм у комплексі з іншими заходами протидії виведенню прибутків з України. Вони

²³ Пилипів В.В. Особливості інструментарію протидії агресивному податковому плануванню в розвинених країнах. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.83.

²⁴ Брехов С.С., Коротун В.І. Концептуальні засади та напрями розвитку системи протидії агресивному податковому плануванню в Україні / С. С. Брехов, В. І. Коротун. Ефективна економіка. 2016. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_11_27.

²⁵ Брехов С.С., Коротун В.І. Концептуальні засади та напрями розвитку системи протидії агресивному податковому плануванню в Україні / С. С. Брехов, В. І. Коротун. Ефективна економіка. 2016. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_11_27.

включають регулювання контрольованих іноземних корпорацій, приведення норм законодавства про протидію легалізації коштів, набутих злочинним шляхом, у відповідність новим стандартам ФАТФ, створення ефективно діючої системи повернення активів, вдосконалення механізмів контролю фінансових операцій публічних осіб, зменшення податкового навантаження на корпоративні доходи. Фрагментарне запровадження окремих інструментів лише посилюватиме регуляторне та звітне навантаження на суб'єкти господарювання, не призводячи до очікуваних результатів²⁶.

2. Перспективи запровадження плану BEPS та інших заходів з метою захисту публічних інтересів

Ми наголошували на тому, що враховуючи розширення світових ринків та цифрових технологій, податкове планування виходить за рамки національних кордонів. Здійснюючи зовнішньоекономічну діяльність або господарську діяльність в іноземній юрисдикції, суб'єкт господарювання змушений враховувати норми міжнародного права, а також законодавства тих країн, де така діяльність здійснюється. При цьому, з одного боку, розширюється інструментарій податкового планування, а з іншого – збільшується кількість вимог та обмежень, які необхідно враховувати.

На думку Р. Лещенко, розширення транскордонних можливостей для бізнесу – надзвичайно позитивна річ для розвитку економіки будь-якої держави. Разом з тим, використовуючи різницю в регулюванні оподаткування в різних країнах, наявність значної кількості низькоподаткових юрисдикцій, офшорів, так званих «податкових гаваней» привела до того, що суб'єкти господарювання, використовуючи агресивне податкове планування, почали штучно виводити свої прибутки в країни з лояльним оподаткуванням, при цьому ті держави, в яких фактично здійснювалася господарська

²⁶ Новік О.І. Агресивне податкове планування: теорія і практика боротьби за кордоном. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. м. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.76.

діяльність, створювалася додана вартість і де реально прибуток мав би бути отриманий і оподаткований, часто залишались ні з чим. Наявність високого податкового тягаря, що існує в деяких економічно розвинутих країнах (наприклад, у Великобританії, Італії, Німеччині, США, Франції та Японії) змушує платників податків шукати ті чи інші механізми податкової економії²⁷. Загальновідомі приклади Google, Apple, Starbucks та Amazon, які завдяки структуруванню діяльності з використанням прогалін у міжнародному податковому законодавстві штучно занижували базу оподаткування шляхом акумулювання прибутків на рахунках у низькоподаткових юрисдикціях. Ці тенденції створювали дедалі серйозніші виклики, тому світова спільнота не могла залишатися осторонь, усвідомлюючи необхідність розробки дієвих механізмів для боротьби зі штучним розмиванням податкової бази та мінімізації податкових платежів.

О. Базов зауважує, що в сучасних умовах провідні держави світу, зокрема держави G20, дійшли висновку, що міжнародно-правові засади принципу податкової конкуренції потребують суттєвого вдосконалення. Відображенням цього стало насамперед те, що міжнародна система оподаткування, яка раніше була спрямована на протидію подвійному оподаткуванню, міжнародною спільнотою активно вдосконалюється з метою збереження доходів та можливості їх оподаткування тими країнами, звідки походять доходи. Якщо раніше в рамках звичайної податкової конкуренції держави дотримувалися так званої «правої моделі» оподаткування, основою якої є принцип податкової конкуренції та вільного обігу капіталів, то у нових умовах дістає свого прояву так звана «ліва модель» оподаткування – держави розпочали боротьбу з витоком коштів до офшорів²⁸.

В. Марченко стверджує, що під егідою держав G20 та ОЕСР взято масштабний міжнародний на перехід від епохи

²⁷ Лещенко Р.М. Фінансово-правове регулювання офшорних механізмів: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С.62.

²⁸ Базов О. MLI Конвенція та міжнародно-правові стандарти у сфері трансфертного ціноутворення. Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів ІІ науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С. 258.

байдужого споглядання, а то й фактичного заохочення так званого агресивного податкового планування до його обмеження і усунення. Очевидно, що міжнародне податкове планування стало надто дорого коштувати навіть розвинутим державам²⁹. З огляду на цей виклик у 2012 році лідери країн G20 звернулися до фахівців ОЕСР з проханням розробити план дій з вирішення проблем розмивання податкової бази і виведення доходів з-під оподаткування. А вже у 2013 році ОЕСР представила свій перший звіт з цієї проблематики і запропонувала "План дій щодо розмивання податкової бази і виведення доходів з-під оподаткування" (Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting) або скорочено: "План BEPS"³⁰.

За інформацією Міністерства фінансів України, поняття «розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування» (Base erosion and Profit Shifting – BEPS) стосується стратегій податкового планування, у яких використовують прогалини та неузгодженості в національному та міжнародному податковому законодавстві з метою штучного переміщення прибутків до територій з низьким або нульовим рівнем оподаткування, у яких економічна діяльність невелика або зовсім відсутня. Це призводить до зменшення або уникнення зобов'язань зі сплати податку на прибуток. Практика BEPS зачіпає всі країни, проте особливо великий вплив вона справляє на економіки, що розвиваються, у зв'язку з їх високою залежністю від податку на прибуток підприємств, зокрема, мультинаціональних корпорацій³¹.

Консервативні оцінки свідчать про річні втрати від 4% до 10% світового податку на прибуток підприємств, тобто 100-240 млрд доларів щорічно. Такі втрати виникають внаслідок різних причин, серед яких можна зазначити агресивне податкове планування з боку деяких ТНК, особливості внутрішніх податкових правил, відсутність прозорості та координації між

²⁹ Марченко В.Б. Приєднання до плану BEPS та розвиток податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 4. С.303.

³⁰ Імплементация плану BEPS в Україні: проблеми і перспективи. URL: https://lhs.net.ua/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2017/12/2_3_Jak-Ukraina-vprovadzhuie-plan-BEPS.-RESHETNIK-Olga-radnik-Ario-Law-Firm.pdf.

³¹ Міжнародні податкові відносини. URL: <https://mof.gov.ua/uk/international-tax-relations>.

податковими адміністраціями, обмеженість правозастосовних засобів та несприятливі системи оподаткування різних країн. Той факт, що філіали ТНК у низькоподаткових юрисдикціях звітують про майже вдвічі більшу норму прибутку відносно активів своєї глобальної групи, є свідченням того, що явище BEPS може спричиняти економічні викривлення³².

Як зазначає С. Мусієнко, ідеологи проекту BEPS відзначали, що коли ТНК не сплачують податки, то страждають люди і бюджети. Це спотворює конкуренцію і перерозподіл ресурсів, а також знижує рівень податкової моралі (пересічний платник може сказати: а чого я повинен платити?). Відбувається деградація податкової моралі, що для суспільства не дуже добре³³.

М. Вітліна наголошує, що вимоги BEPS стосуються питань реформування внутрішнього податкового законодавства й укладення державами договорів про уникнення подвійного оподаткування. Метою BEPS є створення механізму ефективної боротьби із схемами, які сприяють глобальному переходу прибутку компаній в офшори, та правових основ боротьби з мінімізацією корпоративного оподаткування для унеможливлення застосування агресивних схем міжнародного податкового планування³⁴.

План BEPS містить нові або більш жорсткі міжнародні стандарти, а також конкретні заходи з надання допомоги країнам у подоланні проблем розмивання податкової бази та виведення прибутку з-під оподаткування, визначаючи 15 «кроків», спрямованих на комплексне вирішення цих проблем³⁵.

На офіційному веб-сайті ОЕСР наведено основні заходи плану BEPS³⁶. Наразі, за твердженням О. Артюха, країни

³² OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement. URL: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatorystatement-2015.pdf>

³³ Податкове планування при BEPS: як будувати будинок в умовах ландшафту, що змінюється / Світлана Мусієнко, лектор Legal High School. URL: <https://lhs.net.ua/podatkove-planuvannia-pri-beps-iak-buduvaty-budynok-v-umovakh-landshaftu-shchozminiuietsia-svitlana-musiienko-lektor-na-legal-high-school>.

³⁴ Вітліна М.О. Шульга Т.М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 1. С.178–180.

³⁵ Explanatory memorandum to the double taxation relief (base erosion and profit shifting). Order 2018. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2018/9780111168127/pdfs/ukdsiem_9780111168127_en.pdf.

³⁶ BEPS Action. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>.

співпрацюють над обов'язковим упровадженням Плану дій щодо BEPS на глобальному рівні та розробкою подальших стандартів для подолання досі не вирішених проблем, пов'язаних з BEPS. У зв'язку з цим керівний орган ОЕСР з податкових питань – Комітет ОЕСР з бюджетнофінансових питань – представив новий механізм участі країн, зацікавлених у роботі з проекту BEPS. Ним стала Програма розширеного співробітництва, яку можна розглядати як майданчик для діалогу між країнами, створений з метою впровадження заходів для протидії явищам розмивання податкових баз та виведення прибутків з-під оподаткування³⁷. Слід усвідомлювати, що одночасне та повне впровадження всіх правил BEPS є нереальним і може бути шоковим для економіки. Тому проводиться робота щодо поетапного впровадження цього плану.

З 1 січня 2017 року Україна також приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР та взяла на себе зобов'язання імплементувати так званий Мінімальний стандарт Плану дій BEPS – обов'язкові чотири кроки із п'ятнадцяти запропонованих.

На сьогодні до цього плану приєдналися 116 країн світу, які забезпечують понад 93% світового ВВП³⁸.

Мінімальний стандарт для учасників програми включає обов'язкову реалізацію таких заходів:

- виявлення та усунення шкідливих податкових практик або шкідливих пільгових режимів – Захід 5 Плану дій BEPS;
- удосконалення чинних угод про уникнення подвійного оподаткування шляхом включення до них запропонованих правил запобігання зловживанню угодою – Захід 6 Плану дій BEPS;
- удосконалення чинних національних правових норм стосовно документації з трансфертного ціноутворення та майбутнього обміну інформацією – Захід 13 Плану дій BEPS;

³⁷ Артюх О.В., Льюшенкова В.В. BEPS як план дій в рамках ОЕСР: міжнародний досвід. Міжнародний мультидисциплінарний науковий журнал «ЛОГОС. Мистецтво наукової думки». №5. 2019. С.7.

³⁸ Степанюк Є. План дій BEPS в Україні: керуємо світом чи обираємо місце на узбіччі. URL: https://dt.ua/macrolevel/plan-diy-beps-v-ukrayini-283563_.html.

– удосконалення чинних угод про уникнення подвійного оподаткування шляхом підвищення ефективності механізмів вирішення спорів – Захід 14 Плану дій BEPS³⁹.

Заходи плану BEPS покликані забезпечити приведення у відповідність податкових систем до сучасних економічних викликів. В епоху цифрових технологій, за допомогою яких створюється велика частка світового ВВП, неабиякої актуальності набуває реалізація кроку 1, заходи якого мають на меті вирішити проблеми цифрової економіки. Дані Європейської комісії свідчать про те, що цифрова економіка оцінюється у 3,2 трлн. євро в групі країн Великої двадцятки, складаючи близько 8% ВВП⁴⁰. Хоча цифрова економіка набула глобального масштабу, 9 компаній виробляють 90% загального доходу. Йдеться про Apple, Google, Facebook, Amazon, Microsoft і чотири китайських цифрових гіганти (Baidu, Alibaba, JD.com, Tencent). Усі інші (наприклад, Yahoo, Twitter, eBay, Snapchat, Pinterest, Uber) ледь перевищують 10% цієї економіки⁴¹. Динаміка останніх років показувала суттєве зростання питомої ваги цифрової економіки в структурі ВВП, передбачається, що для цього сегменту глобальне падіння світової економіки буде менш відчутне, порівняно з іншими галузями.

Разом з тим, сучасні податкові системи різних країн світу не повністю адаптовані до можливостей оподаткування цифрової економіки. Здійснюючи діяльність і отримуючи дохід по всьому світу без фізичної присутності в країнах, де такий дохід отримується, компанії не сплачують жодних податків з цих доходів чи операцій у бюджети цих країн, а це несправедливо щодо них.

Як зауважує В. Андрусак, на сьогодні поки немає правильного рішення, як справедливо оподатковувати цифрову діяльність. Ряд країн (Франція, Індія, Австралія) самостійно

³⁹ Латковська Т., Долженков О. Один із ключових напрямків плану дій BEPS як орієнтир удосконалення податкової політики України. «Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети»: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С.66.

⁴⁰ Цифровизация экономики. БИТ. Бизнес & Информационные технологии. Москва : Издат. дом «Положевец и партнеры». 2018. Вып. № 1 (74). URL: <http://bit.samag.ru/uart/more/67>.

⁴¹ Kosha Gada. The Digital Economy In 5 Minutes. URL: <https://www.forbes.com/sites/koshagada/2016/06/16/what-is-the-digialeconomy/#5c6ffc707628>.

ввели прями/непрямі податки для цифрового бізнесу, опираючись основним чином на концепцію цифрового постійного представництва. Однак такі заходи далеко не панацея і всіх питань вони не вирішують, тому на даний час фахівці ОЕСР напрацьовують спільну позицію, яка в подальшому, як і план BEPS, могла б бути імплементована всіма державами і питання оподаткування звелось б до якогось спільного знаменника⁴².

З червня 2021 року Верховна Рада в цілому ухвалила законопроект №4184 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо скасування оподаткування доходів, отриманих нерезидентами у вигляді виплати за виробництво та/або розповсюдження реклами та удосконалення порядку оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання нерезидентами електронних послуг фізичним особам». Як було зазначено в пояснювальній записці до вказаного законопроекту, розвиток та поширення технологій і відповідно надання електронних послуг створило для компаній умови за яких масштабування власного продукту (послуги) реалізовується на всіх континентах у відносинах B2C та B2B не залежно від фізичної присутності компанії. Розуміння постійного представництва, як єдиного взаємозв'язку національної податкової системи та нерезидента не враховує специфіку компаній цифрової економіки, а відтак діяльність таких компаній на території України провадиться без належного оподаткування.

У свою чергу встановлення особливих правил оподаткування ПДВ електронних послуг стає звичною практикою в іноземних державах, наприклад в країнах Європейського Союзу, Австралії, Білорусі, Казахстані, Росії тощо.

Зокрема, вперше на проблему оподаткування ПДВ електронних послуг звернули увагу в Європейському Союзі, змінивши правила визначення місця постачання таких послуг.

⁴² Андрусяк В. Податковий футуризм — розповідь про головне. URL: <https://uba.ua/ukr/news/6836/print/>

Так, до 2015 року місце постачання електронних послуг визначалося за місцем реєстрації постачальника, що дозволяло деяким постачальникам мінімізувати податок, реєструючись у країнах, де застосовувалася низька ставка ПДВ або послуги взагалі звільнялися від оподаткування. Саме тому, були розроблені правила, які б дозволи оподаткувати ПДВ електронні послуги саме за місцем їхнього споживання. Окрім того, для реалізації свого задуму в ЄС було запроваджену спеціальну систему MOSS (Mini One Stop Shop), яка дозволила суб'єктам господарювання декларувати та сплачувати ПДВ у країні споживання послуги без необхідності реєстрації платником ПДВ в загальному порядку. Запропонована Європейським Союзом модель оподаткування ПДВ електронних послуг стала основою для інших держав при розробці подібних податкових режимів, дозволивши збільшити розмір податкових надходжень до бюджету відповідної держави, шляхом оподаткування послуги безпосередньо у країні їх споживання.

З 01 січня 2017 року в Російській Федерації був введений податок, який зобов'язав нерезидентів сплачувати податок на додану вартість з продажу на території РФ електронних послуг: цифрового контенту, послуг зберігання та обробки інформації, реєстрації доменів і хостингу та ін., при цьому вони повинні стати на податковий облік. Серед технологічних гігантів у контролюючому органі зареєструвались Apple Distribution International, Google Commerce, Microsoft Ireland, Netflix International B.V., Wargaming Group, Bloomberg, Alibaba, Booking.com та ін. Загалом з моменту впровадження податку на податковий облік стало 1580 компаній. За офіційними даними до бюджету такими компаніями (B2C) було сплачено у 2017 році - 9,4 млрд. руб., у 2018 – 12 млрд. руб., у I кварталі 2019 – 12 млрд. руб. (70% суми припадає на найбільші ІТ компанії). Аналогічні податкові правила введені в Республіці Білорусь у 2018 році⁴³.

⁴³ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо скасування оподаткування доходів, отриманих нерезидентами у вигляді виплати за виробництво та/або розповсюдження реклами та удосконалення порядку оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання нерезидентами електронних послуг фізичним особам.
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4184&skl=10

Разом з тим, ОЕСР наголошує на ризиках нерівності односторонніх неузгоджених дій, які в умовах крихкої глобальної економіки зашкодить інвестиціям та економічному зростанню. Розв'язання цієї проблеми повинно бути запорукою глобального консенсусу⁴⁴.

К. Солодан зауважує, що керівні принципи також вказують на те, що необхідно, щоб юрисдикції вживали відповідних заходів для зміцнення міжнародного адміністративного співробітництва, що є ключовим для досягнення належного збору та перерахування податку на транскордонний продаж цифрових сервісів нерезидентами. Вони рекомендують посилити таке співробітництво шляхом розробки загального стандарту для обміну інформацією, яка є простою, може бути реалізована в короткий термін і мінімізує витрати для податкових адміністрацій та підприємств шляхом обмеження обсягу обміну даними⁴⁵.

Запровадження внутрішніх правил непрямого оподаткування цифрового бізнесу не повинно призвести до збільшення доходів бюджету виключно за рахунок удорожчання вартості послуг для кінцевих споживачів. Це має бути результат взаємних домовленостей на рівні світової спільноти, який передбачатиме в цій ситуації перерозподіл податкових надходжень у країни споживання послуг з дотриманням принципів усунення подвійного оподаткування. Важливим у цьому процесі є і врегулювання сплати прямих податків з доходів цифрового бізнесу, адже при їх сплаті також наявний несправедливий розподіл податкових надходжень та використання інструментів агресивного податкового планування для уникнення або зменшення цих податків.

Один із ключових кроків плану BEPS є крок № 3, який передбачає запровадження правил оподаткування контрольованих іноземних компаній (КІК).

⁴⁴ BEPS Action. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>.

⁴⁵ Солодан К. План BEPS як інструмент вирішення проблем правового регулювання оподаткування електронної комерції // Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С.83.

Т. Латковська та О. Долженков наголошують, що в кожній із перерахованих вище країн існують свої особливості застосування правил КІК, але головний принцип скрізь однаковий: певний тип доходів контрольованої іноземної компанії обкладається податком тією державою, податковим резидентом якої є контролююча особа такої компанії, пропорційно до її частки участі в капіталі компанії. Під поняттям «контроль» мається на увазі пряма або непряма участь у капіталі іноземної компанії і відповідний вплив від такої участі при розподілі прибутку компанії. Наявність угод про усунення подвійного оподаткування призводить до недопущення податкових зловживань лише на рівні «транзитних» компаній, які використовують багатонаціональні компанії в своїй корпоративній структурі, але це практично не працює з материнськими компаніями, які зареєстровані в офшорних зонах. Правила оподаткування контрольованих іноземних компаній покликані нівелювати практику відстрочення сплати дивідендів іноземними компаніями, які зареєстровані в офшорах, шляхом включення нерозподіленого прибутку в податкову базу контролюючої особи та подальшого оподаткування згідно з податковим законодавством країни⁴⁶.

Одним із обов'язкових заходів мінімального стандарту розширеної програми співробітництва є крок 5 плану BEPS, який передбачає інструменти протидії шкідливим податковим практикам. Форум зі шкідливої податкової практики (FHTP) проводив огляд пільгових режимів з моменту його створення в 1998 році, щоб визначити, чи можуть режими шкодити базі оподаткування інших юрисдикцій. Для оцінювання пільгових податкових режимів у контексті BEPS застосовується комплексний підхід. Залучаються країни, що не є членами ОЕСР в рамках наявних структур, а також розглядатиметься питання перегляду або доповнення наявних структур. Виявлення існуючих пільгових режимів для оцінки кожного режиму з точки зору його шкідливих наслідків здійснюється у певних

⁴⁶ Латковська Т., Долженков О. Один із ключових напрямків плану дій BEPS як орієнтир удосконалення податкової політики України. «Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети»: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С.68.

визначених категоріях, зокрема таких як режими стосовно фінансування та лізингу; режими стосовно сервісних та дистрибутивних центрів; режими стосовно банківських та страхових операцій; режими стосовно інтелектуальної власності та інші⁴⁷.

У січні 2019 року ОЕСР оприлюднила звіт про шкідливі податкові практики, який включає результати перегляду пільгових податкових режимів, який проводився Форумом шкідливих податкових практик. Із вказаного звіту, зокрема, випливає, що в Україні станом на відповідний період шкідливих податкових режимів не виявлено⁴⁸.

Поряд із цим, в Україні і досі озвучуються ідеї про запровадження пільгових податкових режимів у рамках спеціальних економічних зон, які пропагуються деякими фахівцями як спосіб залучення іноземних інвестицій. Разом з тим, ми можемо згадати і про зворотний бік діяльності пільгових податкових режимів, які діяли колись у нашій державі. Відомі схеми із застосуванням спеціального торгового патенту (експеримент, який діяв у декількох регіонах України), який допустив зловживання з увезенням на територію України значної кількості автомобілів престижного класу без сплати необхідних податків. Такі ж схеми застосовувалися для безмитного ввезення нафтопродуктів, у зв'язку з чим державний бюджет України зазнав мільярдних втрат. Дуже часто такі зловживання у той час ставали можливими з використанням судової гілки влади, коли несплата податків до бюджету «легалізувалася» судовими рішеннями.

Цікавим інструментом протидії розмиванню податкової бази є крок 12 плану BEPS, який передбачає обов'язок розкривати схеми агресивного податкового планування платниками податків та податковими консультантами (mandatory disclosure rules). Цей захід зараз не входить до пакету мінімального стандарту розширеної співпраці, однак заслуговує на увагу й оцінку доцільності та перспектив запровадження його

⁴⁷ Настанови стосовно реалізації Плану дій щодо BEPS (мінімальні стандарти). URL: https://www.slideshare.net/ua_minfin/beps-80883524.

⁴⁸ Compare your country: tax cooperation. URL: <https://www1.compareyourcountry.org/tax-cooperation>.

в Україні. На рівні вітчизняного законодавства цей інструмент може стати засобом попередження податкових спорів і конфліктів, коли оцінка правомірності тої чи іншої схеми, яку платник податків застосовує в процесі податкового планування, буде здійснюватися не постфактум, з можливими негативними ризиками як для бюджету, так і для платника, а ще до початку її реалізації, на стадії попереднього податкового контролю, що дозволить уникнути або мінімізувати негативні наслідки. Цей крок значно підвищить ефективність податкового планування на стадії оцінки ризиків, дозволить недопустити необґрунтовані бюджетні втрати внаслідок схем, які не будуть відповідати критеріям добросовісності, а також убезпечить платника податків від загроз притягнення до юридичної відповідальності. Крім того, узагальнення і систематизація проаналізованих схем та наслідків їх оцінки дасть можливість широкому колу платників податків, здійснюючи податкове планування, розуміти ризики застосування тої чи іншої схеми, що буде сприяти правовій визначеності. Якщо позиції податкових органів та платників податків не будуть збігатися на цьому етапі, спір може бути переданий на вирішення суду, але на попередньому етапі це не створить для платника шкідливих наслідків, зокрема загроз кримінального переслідування за ухилення від сплати податків.

Слід наголосити, що сам по собі план BEPS за своєю правовою формою не є безпосереднім юридичним інструментом врегулювання відносин щодо протидії агресивному податковому плануванню, оскільки не затверджений як нормативний акт, міжнародний договір. Він скоріше розглядається як «дорожня карта», реалізація визначених ним заходів потребує чіткої правової регламентації, і такі кроки проводяться як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Одним із визначальних кроків щодо нормативної імплементації окремих заходів плану BEPS стало укладення 24 листопада 2016 року Багатосторонньої конвенції щодо виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (Multilateral Instrument (MLI) (далі – конвенція MLI). Ця конвенція 23 липня 2018 р. була підписана

Україною та ратифікована відповідно до Закону України від 28 лютого 2019 року № 2692-VIII із певними застереженнями.

Конвенція MLI є кроком 15 Плану дій BEPS. Підписавши та ратифікувавши цю конвенцію, учасники одночасно виконують, зокрема, і кроки 6 та 14, які входять до мінімального стандарту Плану BEPS, а також кроки 2 та 7, до яких сторони мають можливість долучитися. Мета конвенції MLI – уніфікувати правила застосування міжнародних податкових конвенцій у частині встановлення правил оподаткування стосовно податків на доходи, створення ефективного механізму впровадження погоджених змін скоординованим та ефективним способом, згідно з яким такі угоди будуть виконувати завдання уникнення подвійного оподаткування, однак разом з тим не будуть інструментом для зловживань, при яких створюються можливості для звільнення від оподаткування або зменшення розміру податків через ухилення або уникнення від сплати податків. Конвенція MLI передбачає кроки щодо недопущення зловживань положеннями договорів про уникнення подвійного оподаткування, зокрема шляхом включення до тексту преамбули угод про оподаткування, на які вона поширюється, положення про намір усунути подвійне оподаткування стосовно податків, на які поширюється дія цієї Угоди, однак без створення можливостей для повного звільнення від оподаткування або зменшення оподаткування шляхом податкового ухилення або уникнення (у тому числі, шляхом неправомірного використання угод з метою отримання пільг, передбачених цією угодою, задля отримання непрямої вигоди резидентами третіх юрисдикцій).

Важливим завданням конвенції MLI є врегулювання процедури покращення механізму вирішення спорів. Її положення розширюють способи захисту платників податків, надаючи йому право, не залежно від застосування національних засобів судового захисту, звернутися до компетентного органу будь-якої з договірних юрисдикцій, якщо платник буде вважати, що його права, які впливають з угоди про оподаткування, порушуються. При цьому передбачається координація та взаємодія між компетентними органами договірних юрисдикцій шляхом досягнення взаємного узгодження будь-яких складних

або спірних ситуацій, що виникають щодо тлумачення або застосування Угоди про оподаткування. Вони можуть проводити спільні консультації або вживати інші заходи, докладати зусиль для швидкого і ефективного врегулювання спірних ситуацій. У цьому контексті слід відзначити, що незважаючи на ратифікацію конвенції MLI Україною, національне законодавство на сьогодні не гармонізоване з її положеннями щодо взаємного узгодження, зокрема не передбачає юридичного механізму розгляду звернень нерезидентів до податкових органів України з питань застосування угод про оподаткування, порядку прийняття рішень за результатами таких звернень та наслідків.

Якщо під час процедури взаємного узгодження договірні сторони не можуть досягти згоди щодо вирішення спору протягом двох років, невирішені спірні питання за запитом зацікавленої особи, передаються на розгляд арбітражу. Вирішення спору щодо застосування угоди про оподаткування арбітражною комісією є доволі цікавим інститутом міжнародного податкового права. Арбітражна комісія складається з трьох незалежних членів з професійними знаннями і досвідом у питаннях міжнародного оподаткування. Два члени комісії призначаються компетентними органами кожної з договірних сторін, а третього, який буде головою арбітражної комісії, призначають ці члени комісії. Голова комісії не може бути резидентом чи громадянином будь-якої з договірних юрисдикцій. Арбітражне рішення, за винятком окремих випадків, є остаточним та обов'язковим для договірних юрисдикцій. Слід наголосити, що, ратифікуючи конвенцію MLI, Україна залишила за собою право не застосовувати статтю про арбітраж для своїх угод про оподаткування, тому вітчизняні платники податків таким інструментом, наразі, не можуть скористатися.

На наше переконання, така система врегулювання суперечок не може вважатися досконалою, оскільки, по-перше, не відзначається оперативністю їх розгляду, адже процес спочатку на національному, а потім міжнародному рівнях може затягнутися на роки, а по-друге, система визначення арбітрів нечітка та неповністю зрозуміла, не гарантує неупередженого й

об'єктивного вирішення спору на найвищому професійному рівні. Ми вважаємо, що значно ефективніше ці завдання можна було б вирішити шляхом створення міжнародного податкового арбітражу, з чітким регламентом роботи та формуванням професійного складу суддів з числа найбільш авторитетних фахівців у галузі міжнародного податкового права.

Варто наголосити, що світова спільнота використовує різноманітні інструменти і впроваджує додаткові заходи з протидії податковим зловживанням та розмиванню бази оподаткування.

Як зазначає М. Вітліна, на виконання пропозицій ОЕСР 28.01.2016 року Європейська комісія, у межах реалізації плану BEPS, рекомендувала Директиву з боротьби з ухиленням від податків як частину заходів, спрямованих на посилення фінансової прозорості та боротьби з ухиленням від оподаткування. У липні цього ж року ухвалено Anti Tax Avoidance Directive (ATAD). Вона містить юридично обов'язкові заходи щодо забезпечення мінімального рівня захисту від найбільш поширених форм агресивного податкового планування. На міжнародному рівні основними формами взаємодії в галузі міжнародного податкового регулювання є застосування загальних правил боротьби з ухиленням від сплати податків General anti-avoidance rules (GAAR), спеціальних міжнародних угод з податкових питань Specific anti-avoidance rules SAAR⁴⁹.

Необхідно відзначити також роботу з створення механізмів міжнародного автоматичного обміну інформацією про бенефіціарних власників компаній і бенефіціарів трастів. 20 травня 2015 року Парламент та Рада ЄС ухвалили четверту директиву щодо протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом (Директива (ЄС) 2015/849). Вказані документи передбачають, що протягом двох років держави-члени ЄС зобов'язані створити централізовані реєстри з інформацією про бенефіціарних власників юридичних осіб та трастів. Доступ до реєстрів мають отримати контролюючі

⁴⁹ Вітліна М.О. Шульга Т.М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 1. С.179.

органи та агенти фінансового моніторингу. На підставі стандартів обміну інформацією EOIR (за запитом) + AEOI (автоматичний) ОЕСР податкові органи країн ЄС отримали доступ до інформації про бенефіціарів юридичних осіб та трастів⁵⁰.

Як зазначає О. Базов, міжнародні антиофшорні ініціативи останнього часу, такі як американська FATCA (Закон про оподаткування іноземних рахунків), цільові зміни ЄС до Четвертої директиви про протидію відмиванню коштів (4 AML Directive), впровадження директиви ATAD 2016/1164 щодо заходів боротьби з масштабними ухиленнями від сплати податків і схемами агресивного податкового планування, прийняття ЄС у грудні 2017 року списку юрисдикцій, які не співпрацюють у галузі оподаткування), ознаменували собою перехід на якісно новий рівень боротьби з витоком коштів до офшорів⁵¹.

За словами С. Драча, ще одним актуальним дієвим інструментом проти приховування прибутків від оподаткування є CRS стандарт (Common Reporting Standard). Єдиний стандарт автоматичного обміну податковою інформацією – це документ, який передбачає щорічний автоматичний обмін інформацією між державами, які імплементували Багатосторонню конвенцію про співпрацю між компетентними органами з питань автоматичного обміну інформацією за стандартом CRS⁵².

Н. Бец наголошує, що згідно з даними ОЕСР – 49 держав-учасниць уже здійснило перший обмін фінансовою інформацією в 2017 році, у 2018 році до них приєдналися ще 4 юрисдикції, а в 2019-2020 роках планували здійснити обмін ще 3 нових юрисдикції. Отже, загалом згідно з офіційною інформацією

⁵⁰ Імплементация плану BEPS в Україні: проблеми і перспективи. URL: https://lhs.net.ua/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2017/12/2_3_Jak-Ukraina-vprovadzhuie-plan-BEPS.-RESHETNIK-Olga-radnik-Arto-Law-Firm.pdf.

⁵¹ Базов О. МЛІ Конвенція та міжнародно-правові стандарти у сфері трансфертного ціноутворення. Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів ІІ науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С. 258.

⁵² Драч С. Автоматичний обмін податковою інформацією: чого чекати Україні. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/avtomatichniy-obmin-podatkovoyu-informaciyu-chogo-chekati-ukrayini.html>.

учасниками CRS стандарту є 56 держав, України серед них поки що немає⁵³.

Оцінюючи кроки України в напрямку реалізації плану BEPS, необхідно наголосити, що український законодавець має намір запровадити не мільки мінімальний стандарт, а й більш широкий спектр заходів плану BEPS. Вжиття ефективних заходів боротьби із податковими зловживаннями уряд називає як передумову до повноцінної лібералізації валютної системи та вільного руху капіталів (закон, який передбачає таку лібералізацію, набрав чинності в Україні в 2019 році).

Українським парламентом 16.01.2020 року було ухвалено закон “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві”. Крім мінімального стандарту BEPS, ним передбачається вжиття додаткових заходів, таких як оподаткування контрольованих іноземних компаній (крок 3), обмеження витрат за фінансовими операціями з пов’язаними особами (крок 4), запобігання уникненню статусу постійного представництва та оподаткування постійних представництв (Крок 7); контролю за трансфертним ціноутворенням (Кроки 8-10).

Із набранням чинності відповідних положень закону резидентам України доведеться декларувати та платити податки з доходів контрольованих іноземних компаній (в яких вони мають частку понад 50% або які перебувають під їх фактичним контролем), якщо такі компанії знаходяться в низькоподаткових юрисдикціях (де ставка оподаткування прибутку на 5 відсоткових пунктів нижча, ніж в Україні) або в юрисдикціях, з якими Україна не має заключеного договору про уникнення подвійного оподаткування.

Заплановано також заходи, які передбачають запобігання штучному уникненню статусу постійних представництв.

У рамках реалізації кроку 13 плану BEPS, який входить до мінімального пакету, запроваджується додаткові вимоги для

⁵³ Бец Н. Введення автоматичного обміну фінансовою інформацією в Україні в 2020 році: як підготуватись бізнесу до першого обміну. URL:<https://eba.com.ua/article/vvedennya-avtomatichnogo-obminu-finansovoyu-informatsiyeyu-v-ukrayini-v-2020-rotsi-yak-pidgotuvatys-biznesu-do-pershogo-obminu/>.

документації з трансфертного ціноутворення для великих корпорацій, які зобов'язані подавати додатково глобальну документацію (master file), а також звіт у розрізі країн (country-by-country reporting). Передбачається запровадження обмежень при застосуванні угод про уникнення подвійного оподаткування. Також законодавець має на меті закріпити при здійсненні контрольованих операцій такі доктрини, як превалювання сутності над формою (ситуація, коли зміст господарської операції не відповідає формальним положенням договору); реальності господарської операції (коли з метою оподаткування не будуть братися до уваги документи, якщо господарська операція фактично не відбулася); наявності ділової мети (для цілей оподаткування господарська операція буде оцінюватися на предмет наявності розумної економічної причини, вона не буде враховуватися, якщо єдиною або основною метою її здійснення було тільки отримання податкових вигод).

Оцінюючи наслідки для України внаслідок запровадження таких нововведень, можемо виділити як позитивні, так і неоднозначні моменти. З одного боку Україна, як і весь цивілізований світ, повинна боротися із зловживаннями в податковій сфері, штучним зменшенням бази оподаткування. Держава зобов'язана забезпечити справедливий характер оподаткування для всіх суб'єктів, в іншому разі страждають інтереси добросовісних платників, які можуть зазнавати конкурентних втрат. Запровадження загальноприйнятих у світі правил гри покращить імідж України з боку іноземних партнерів. Однак, з іншого боку, запровадження складних і жорстких правил BEPS буде створювати певні ризики. Перш за все, податкові органи отримають новий широкий інструментарій, значно розшириться їх дискреція, що може загрожувати певними зловживаннями з їх боку, особливо з огляду на те, що реформа податкової служби в Україні ще лише на старті реалізації. По-друге, нові правила значно ускладнять життя платникам податків, оскільки складнішим стане адміністрування, передусім, податку на прибуток. Це буде призводити до додаткових витрат платників податків.

В Україні розділилися думки науковців та практиків щодо доцільності та терміновості запровадження заходів плану BEPS.

Як зазначає О. Базов, план дій BEPS та MLI-Конвенція покликані підтримати фінансову стабільність у країні в умовах переходу до вільного руху капіталу, підвищити ефективність податкового регулювання та запровадити єдині вимоги до прозорості ведення бізнесу за міжнародними стандартами. Наявність таких міжнародних комплексних інструментів є результатом усвідомленої необхідності фундаментальної зміни базису взаємовідносин платника податку та держави. Реалізація Плану дій BEPS та MLI-Конвенції дозволить уникнути визнання України державою, що не співпрацює з питань оподаткування, позбавить статусу держави, яка не бажає реально протидіяти агресивним транскордонним схемам уникнення оподаткування, не дозволить повернути Україну до принизливих чорних списків ФАТФ, фігурантом яких вона була двічі – у 2004 і 2010 роках, а також до списків ЄС та ОЕСР. Це, у свою чергу, розширить можливості для ведення українським бізнесом повноцінної діяльності на зовнішніх ринках, уникаючи упередженого ставлення з боку іноземних контрагентів, банків та інвесторів⁵⁴.

Разом з тим, іншими фахівцями реалізація плану BEPS, запровадження системи автоматичного обміну інформацією та інші аналогічні заходи сприймаються як тиск на бізнес, як спроби протидії законному податковому плануванню. Існує думка, що з реалізацією цих заходів слід почекати, в іншому випадку податковий клімат буде погіршено, що негативно вплине на розвиток економіки чи залучення інвестицій. Такі побоювання не можна вважати безпідставними, адже надзвичайно важливе значення має якість механізму застосування цих заходів, і, що не менш важливо, практика подальшого правозастосування.

Як зауважував свого часу Д. Гетьманцев, закладений у механізмах протидії ухилянню від оподаткування суб'єктивізм оцінок критеріїв зарахування до операцій, що переслідуються

⁵⁴ Базов О. MLI Конвенція та міжнародно-правові стандарти у сфері трансфертного ціноутворення. Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С. 261–262.

або обмежуються, цілком може призвести не тільки до подвійних стандартів, а й до вибіркового правосуддя. Ніхто ж не сумнівається, що великим міжнародним корпораціям удасться не тільки уникнути негативних наслідків ухиляння від оподаткування, а й, можливо, зберегти податковий тиск на незмінному рівні. Тим часом основні негативні наслідки впровадження заходів плану BEPS ляжуть саме на середній бізнес, який, з одного боку, додатково витратиться на складання нової звітності та ведення специфічного обліку, а з іншого — втратить доступні йому нині можливості податкового планування. Ще один ризик, що таїться в нових заходах із протидії ухилянню від оподаткування, — зниження порогу зловживання з боку контролюючих органів. Вони вільні тлумачити на свою користь невизначений (що цілком зрозуміло) на рівні законодавства склад ухиляння від оподаткування, як і наслідки таких дій. Крім того, викликає питання й відсутність встановлених процедур арбітрування спорів, пов'язаних із впровадженням та застосуванням нових норм, у тому числі процедури вирішення спорів між країнами у процесі впровадження норм плану BEPS⁵⁵.

Особливо гостро постає питання доцільності запровадження проаналізованих заходів протидії податковим зловживанням у період глобального економічного спаду. Однак, на наше переконання, запровадження цих заходів якраз відповідає національним економічним інтересам України, оскільки основна їх мета — забезпечити сплату податків до національного бюджету, не допустити виведення прибутків в інші юрисдикції (офшори) без їх оподаткування. Держава не повинна бути лояльна до бізнесу, який діє недобросовісно. Тим більше, в цьому випадку йдеться, як правило, про великий бізнес і значні суми податків. Звичайно, треба враховувати, що такі кроки можуть спонукати деяку категорію платників до зміни резидентського статусу, тому поряд із цим держава повинна створювати сприятливі умови для розвитку суб'єктів господарювання, які сплачують податки до її бюджету, а не

⁵⁵ Гетьманцев Д. Анти-BEPS реформа. Дзеркало тижня. № 23. 24 червня – 2 липня. URL: <https://dt.ua/business/anti-beps-reforma-.html>.

паразитують на ньому. Створення сприятливого податкового клімату всередині країни дозволить уникнути суттєвого відтоку капіталу з України. Також важливим є питання забезпечення гарантій захисту законних інтересів платників податків, недопущення фіскального свавілля у зв'язку із розширенням інструментарію податкового контролю. Успіх чи невдача цих кроків буде залежати великою мірою від якості національних правових механізмів їх запровадження. Таким чином, не зважаючи на економічний спад, Україна повинна вживати заходи до впровадження ефективних інструментів протидії податковим зловживанням, які розроблені світовою спільнотою. В період кризи це особливо актуально, з огляду на стрімке падіння бюджетних надходжень.

Запровадження плану BEPS в законодавство України має певні переваги і недоліки, які були описані вище. Але виглядає так, що для України навряд чи може бути прийнятний інший вибір, адже ми не можемо бути ізольованими від глобальних світових процесів і не визнавати ці реалії. Для бізнесу це зумовлює нову якість податкового планування, з відмовою від штучних схем, з урахуванням фінансового моніторингу, фактичного обмеження банківської таємниці. Поряд з цим головним завданням для України в найближчий період буде якісне законодавче закріплення цих кроків, проведення ефективної реформи податкових органів та інших необхідних реформ, боротьба з корупцією. Це повинно забезпечити необхідний баланс інтересів держави і бізнесу. Так чи інакше ми всі повинні звикати жити й працювати за новими правилами оподаткування, більш жорсткими, але більш прозорими та чесними.

Попри великі зусилля і суттєві кроки у питанні координації дій держав у сфері податкової політики, боротьби з податковими зловживаннями на глобальному рівні, на наше переконання, рівень співпраці на сьогодні не є достатнім. Багато кроків, визначених у рамках плану BEPS та інших ініціатив, неможливо втілити у зв'язку з відсутністю належних міжнародно-правових засобів їх реалізації, адже недостатньо визначити необхідні міжнародні податкові правила, потрібно мати дієві інструменти

забезпечення їх застосування. На рівні національних податкових систем такі інструменти апріорі запровадити складно. Це стосується оподаткування ТНК, цифрової економіки та багатьох інших сфер. Потребує удосконалення й процедура врегулювання суперечок на міждержавному рівні щодо уникнення подвійного оподаткування та інших важливих аспектів. Ми вважаємо, що ефективно розв'язати ці проблеми можливо лише шляхом створення міжнародної міжурядової організації з делегуванням їй частини суверенних податкових повноважень. Завданням цієї організації може бути координація податкової політики держав, забезпечення реалізації заходів плану BEPS, здійснення заходів адміністрування сплати податків ТНК та сегменту великого цифрового бізнесу (створення в структурі міжнародної організації своєрідного міжнародного офісу надвеликих платників податків), контроль за дотриманням ними правил міжнародних угод про оподаткування, сплатою податків у відповідних юрисдикціях, аналіз звітності master file та country-by-country reporting та надання рекомендацій національним урядам щодо їх застосування. Ще одним надважливим завданням такої міжнародної організації буде врегулювання суперечок на міждержавному рівні шляхом створення у її структурі органу з вирішення таких спорів – міжнародного податкового арбітражу.

Попри певний страх і небажання окремих держав втратити частину суверенних повноважень, на нашу думку, такий крок принесе значно більше користі для кожної з держав, яка стане членом міжнародної податкової організації, адже внаслідок антиофшорних заходів надходження до національних бюджетів тільки збільшаться. В іншому випадку, всі зусилля і напрацювання, які міжнародна спільнота має на сьогодні, можуть залишитися на папері.

Висновки

Розвиток інформаційних технологій та цифрової економіки створює як нові можливості, так і нові виклики для світової спільноти. В аспекті оподаткування, транскордонний характер цих процесів значно підвищує ризики АПП. Для забезпечення

належного регулювання та втілення принципу правової визначеності, як на рівні міжнародного права, так і в національному законодавстві слід визначити ознаки АПП. При цьому повинні бути розроблені чіткі та зрозумілі критерії, за допомогою яких може надаватися оцінка операцій платників податків на предмет відповідності нормам і принципам податкового законодавства, зокрема і принципу добросовісності платників податків, який ми пропонуємо закріпити законодавчо.

Реалізація плану BEPS, запровадження системи автоматичного обміну інформацією та інші заходи протидії агресивному податковому плануванню відповідає національним економічним інтересам України, оскільки основна їх мета – забезпечити сплату податків до національного бюджету, не допустити виведення прибутків в інші юрисдикції без їх оподаткування. Поряд з цим, для уникнення відтоку капіталу держава повинна створювати сприятливі умови для розвитку суб'єктів господарювання, які сплачують податки до її бюджету. Також необхідно забезпечити гарантії захисту законних інтересів платників податків, недопущення фіскального свавілля у зв'язку із розширенням інструментарію податкового контролю.

Для забезпечення ефективної та дієвої координації держав у питаннях боротьби з податковими зловживаннями, оподаткуванням ТНК, цифрової економіки та багатьох інших сфер, де необхідна глобальна взаємодія, ми вважаємо доцільним створення міжнародної міжурядової організації з делегуванням їй частини суверенних податкових повноважень.

Список використаних джерел:

1. BEPS Action. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>.
2. Compare your country: tax cooperation. URL: <https://www1.compareyourcountry.org/tax-cooperation>.
3. Explanatory memorandum to the double taxation relief (base erosion and profit shifting). Order 2018. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2018/9780111168127/pdfs/ukdsiem_9780111168127_en.pdf.
4. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement. URL: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatorystatement-2015.pdf>.

5. Андрусяк В. Податковий футуризм – розповідь про головне. URL: <https://uba.ua/ukr/news/6836/print/>.
6. Артюх О.В., Ільющенкова В.В. BEPS як план дій в рамках ОЕСР: міжнародний досвід. Міжнародний мультидисциплінарний науковий журнал «ЛОГОС. Мистецтво наукової думки». №5. 2019. С.6–9.
7. Базов О. MLI Конвенція та міжнародно-правові стандарти у сфері трансфертного ціноутворення. Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С. 257–262.
8. Бондаренко М. О. Правове регулювання податкового планування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. 189 с.
9. Бец Н. Введення автоматичного обміну фінансовою інформацією в Україні в 2020 році: як підготуватись бізнесу до першого обміну. URL: <https://eba.com.ua/article/vvedennya-avtomatichnogo-obminu-finansovoyu-informatsiyeyu-v-ukrayini-v-2020-rotsi-yak-pidgotuvatys-biznesu-do-pershogo-obminu/>.
10. Брехов С.С., Коротун В.І. Концептуальні засади та напрями розвитку системи протидії агресивному податковому плануванню в Україні / С. С. Брехов, В. І. Коротун. Ефективна економіка. 2016. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_11_27.
11. Брехов С. С. Система індикаторів ризиків агресивного податкового планування / Сергій Сергійович Брехов, Катерина Петрівна Проскура, Олена Євгеніївна Сушкова // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярощук (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. Том 27. № 1. С. 107–119.
12. Ватаманюк О.С. Агресивне податкове планування: негативні наслідки та напрями протидії. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. Випуск 1(9). 2018. С.153–158.
13. Вітліна М.О. Шульга Т.М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 1. С.178–180.
14. Драч С. Автоматичний обмін податковою інформацією: чого чекати Україні. URL: <http://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/avtomatichniy-obmin-podatkovoyu-informaciyeyu-chogo-chekati-ukrayini.html>.
15. Імплементация плану BEPS в Україні: проблеми і перспективи. URL: https://lhs.net.ua/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2017/12/2_3_Jak-Ukraina-vprovadzhuie-plan-BEPS.-RESHETNIK-Olgaradnik-Ario-Law-Firm.pdf.
16. Латковська Т., Долженков О. Один із ключових напрямків плану дій BEPS як орієнтир удосконалення податкової політики України.

«Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети»: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С.63–70.

17. Лещенко Р.М. Фінансово-правове регулювання офшорних механізмів: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 316 с.

18. Марченко В.Б. Приєднання до плану BEPS та розвиток податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 4. С.301–303.

19. Мельник Ю.О. Причини та наслідки правових обмежень податкового планування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 26. С.129–132.

20. Міжнародні податкові відносини. URL: <https://mof.gov.ua/uk/international-tax-relations>.

21. Настанови стосовно реалізації Плану дій щодо BEPS (мінімальні стандарти). URL: https://www.slideshare.net/ua_minfin/beps-80883524.

22. Новицька Н.В. Податкова інверсія як метод агресивного податкового планування. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.66–71.

23. Новицький В.А. Оцінка ефективності протидії використанню низькоподаткових юрисдикцій у схемах агресивного податкового планування. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.63–66.

24. Новік О.І. Агресивне податкове планування: теорія і практика боротьби за кордоном. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. м. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.72–77.

25. Онищук Н.Ю. Правове регулювання протидії уникненню оподаткування: порівняльно-правовий аспект. Фінансове право. 2014. № 2 (28). С.25–27.

26. Пилипів В.В. Особливості інструментарію протидії агресивному податковому плануванню в розвинених країнах. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.82–86.

27. Податкове планування при BEPS: як будувати будинок в умовах ландшафту, що змінюється / Світлана Мусяєнко, лектор Legal High School. URL: <https://lhs.net.ua/podatkove-planuvannia-pry-beps-iak-buduvaty-budynok-v-umovakh-landshaftu-shchozminiuietsia-svitlana-musienko-lektor-na-legal-high-school>.

28. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо скасування оподаткування доходів, отриманих нерезидентами у вигляді виплати за виробництво та/або розповсюдження реклами та удосконалення порядку оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання нерезидентами електронних послуг фізичним особам. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4184&skl=10.

29. Салахова Д.Ф., Фетісова С.В., Окремі підходи до протидії мінімізації сплати податків в країнах ЄС. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.107–110.

30. Скоромцова Т.О. Трансфертне ціноутворення і агресивне податкове планування: міжнародне та національне регулювання. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.111–114.

31. Солодан К. План BEPS як інструмент вирішення проблем правового регулювання оподаткування електронної комерції // Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети: збірник матеріалів II науково-практичної конференції. Київ, 4-5 липня 2019 року. С.83–86.

32. Стародуб Д.М. Міждержавний обмін інформацією з податкових питань. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.120–124.

33. Степанюк Є. План дій BEPS в Україні: керуємо світом чи обираємо місце на узбіччі. URL: https://dt.ua/macrolevel/plan-diy-beps-v-ukrayini-283563_.html.

34. Сушкова О.Є. Методи податкового планування, які використовуються у схемах мінімізації податків в Україні. Механізми протидії агресивному податковому плануванню: світовий досвід та практика України: зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь: Видавництво національного університету ДПС України, 2015. С.115–120.

Латковська Т.А.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-3159-5994

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Анотація. Наукове дослідження присвячено розгляду та аналізу актуальних питань фінансово-правового регулювання суспільних відносин в умовах цифрової трансформації. Зазначено, що перед наукою стає розробка моделі правового регулювання цифрових технологій, що дасть змогу утримати баланс між збереженням фундаментальних суспільно-правових цінностей та безперешкодним розвитком інноваційних технологій, спрямованих на підвищення рівня життя. Відмічено, що не применшуючи всю важливість цифровізації, необхідно і не забувати про важливість захисту інтересів особистості та суспільства, дотримуватися фінансового законодавства як найважливішої умови досягнення правопорядку в суспільстві. Нова цифрова реальність, впливаючи на сферу публічних фондів коштів, вимагає модернізації та виокремлення шляхів вдосконалення правового регулювання, адекватного цифровій економіці. Сучасне фінансове право наповнюється новим змістом, що пов'язано з постійно мінливими суспільними процесами цифровізації суспільства, які впливають на зміст і форму права в цілому і фінансового права зокрема. Вказано, що цифровізація різноманітних суспільних відносин вимагає їх адекватного правового регулювання, в тому числі застосування в них інформаційно-комунікаційних (цифрових) технологій і відповідної інформаційної взаємодії між їх учасниками, особливо це стосується питань фінансово-правового регулювання суспільних відносин в умовах цифрової трансформації, серед яких важливе значення належить бюджетним і податковим правовідносинам. Інформатизація діяльності різних суб'єктів таких правовідносин обумовлює

можливість взаємодії між ними в електронній формі з метою підвищення ефективності здійснення бюджетного та податкового процесу, бюджетного та податкового контролю, забезпечуючи відкритість для населення результатів їх діяльності. Встановлено, що для успішного функціонування цифрової економіки необхідна наявність таких складових як інфраструктура, яка передбачає доступ до інтернету з відповідним програмним забезпеченням та електронне урядування. Важливо, щоб існуюча бюджетна та податкова система були адаптовані до відповідних умов правового регулювання бюджетних та податково-правових відносин в умовах цифрової трансформації.

Вступ

Стрімке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій поступово змінюють світ та сприяють становленню України як повноцінної цифрової держави нарівні з іншими розвиненими країнами. Процес цифровізації в Україні, сприяючи формуванню нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб людини та громадянина, стає новим викликом для розвитку правової країни на сучасному етапі. Разом із тим, глобальна цифрова трансформація різних сфер суспільного життя, розвиток технологій штучного інтелекту зумовлюють необхідність системних законодавчих перетворень та проведення відповідного реформування, від якості яких залежить міра використання можливостей цифрової трансформації та оперативне реагування держави на потреби і вимоги людини та громадянина.

Зрозуміло, що цифрові технології не існують у вакуумі. Вони можуть стати потужним інструментом прогресу людства і зробити істотний внесок до захисту прав людини. При цьому технології великих даних, включаючи розробки на основі штучного інтелекту, сприяють створенню цифрового середовища, в якій і держави, і бізнес отримують більш широкі можливості для спостереження за поведінкою людини, її аналізу, прогнозування та навіть впливу на неї на безпрецедентному рівні. Разом із тим, при впровадженні таких технологічних

розробок за відсутності ефективних гарантій вони будуть представляти серйозну загрозу з точки зору людської гідності, автономії і недоторканності приватного життя, а також здійснення прав людини в цілому.

Інформаційний розвиток суспільства не стоїть на місці, а отже, правова наука і практика не можуть залишатися осторонь від сучасних глобальних та всеохоплюючих процесів. Сьогодні в науці спостерігаються такі тенденції, як її відкритість, здатність до більшої імплементації нових досягнень країн. Розвиток науки, інтенсивність якої спостерігається, активний технологічний прогрес стали основними характерними ознаками сучасного суспільства.

В умовах розвитку Української держави суттєвих змін зазнала і галузь фінансового права, розвиток науки фінансового права набрав вагомих обертів. Саме на цій галузі права яскраво відобразилися зміни, що відбувалися та й продовжують відбуватися у країні. Сучасне життя ставить перед вітчизняною наукою фінансового права складні виклики та завдання, конструктивне і своєчасне розв'язання яких є запорукою існування та дієвості України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави¹.

Відомо, що галузь науки фінансового права за формулою спеціальності досліджує суспільні відносини, що складаються у сфері формування, розподілу і використання коштів публічних грошових фондів. Розглядаючи названу сферу суспільних відносин, наука фінансового права аналізує і вивчає не тільки створювані правові норми, спрямовані на регулювання фінансових суспільних відносин з метою досягнення поставлених цілей і завдань, а й їх систему, джерела, фінансові правовідносини, що виникають в результаті впливу фінансово-правових норм на сферу фінансової діяльності. У цьому напрямку найважливішим завданням науки стає розробка моделі правового регулювання цифрових технологій, що дасть змогу утримати баланс між збереженням фундаментальних суспільно-

¹ Латковська Т.А. Розвиток науки фінансового права – запорука розвитку Української держави. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / редкол.: С.В.Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. В.М. Дрьомін. Одеса: Юридична література. 2012. Том XI, частина 2. С. 9-18.

правових цінностей та безперешкодним розвитком інноваційних технологій, спрямованих на підвищення рівня життя.

Наука фінансового права повинна давати відповіді на питання про можливе посилення або ослаблення правового впливу на фінансову діяльність. Важливим завданням науки фінансового права є формування відповідного рівня ринкової економіки правосвідомості громадян з метою їх фінансової освіти, розуміння особливостей оподаткування, функціонування бюджетної, банківської та інших інститутів фінансової системи, а також виховання необхідності дотримуватися фінансового законодавства як найважливішої умови досягнення правопорядку в суспільстві в цілому.

Перетворення усіх сфер суспільно-політичного життя поставили перед наукою фінансового права нові завдання щодо осмислення предмету фінансово-правового регулювання, дослідження фінансово-правових інститутів у їх якісно іншій формації. Кардинальні зміни у бюджетній, податковій, банківській, валютній та інших сферах реалізації правових відносин сприяли розумінню необхідності переосмислення існуючих фінансово-правових явищ, вироблення і концептуального обґрунтування нових базових теоретичних положень та напрямків, які би базувались на багатому теоретичному спадку фінансово-правової науки.

Розвиток інформаційних технологій веде до формування нової цифрової реальності, яка надає, в свою чергу, вплив на всі без винятку процеси, включаючи сферу публічних грошових фондів. Всі ці процеси об'єктивно вимагають модернізації та визначення шляхів вдосконалення правового регулювання, адекватного цифровій економіці. Правовий супровід процесів цифровізації має принципове значення, якщо громадяни хочуть залишитися вільними громадянами у правовому суспільстві. Визначення таких шляхів постає і перед фінансово-правовою наукою, яка продовжує розвивати свої пріоритетні напрями, так як сфера регульованих нормами фінансового права відносин виявилася сьогодні за цілим рядом об'єктивних причин найбільш технологічною. Об'єктивно обумовлене прискорення операцій у фінансовій сфері, їх ускладнення та необхідність

постійного моніторингу їх проведення, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства зумовили активне використання сучасних комп'ютерних технологій.

Швидкість змін, що відбуваються в країні вимагає і швидкого реагування з боку законодавця – постійного вдосконалення і зміни законодавства в цілому. Нерідко ця швидкість не дозволяє передбачити всі можливі наслідки внесених змін і породжує множинність і суперечливість чинного законодавства, що не сприяє впорядкованості регульованих суспільних відносин. Разом із тим, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни вимагає подальшого поглиблення реформ на рівні окремих напрямків фінансової політики, серед яких важливе місце належить бюджетній та податковій політиці.

В монографії П.П. Латковського «Правове регулювання бюджетного контролю в Україні» зазначено, що в сучасних умовах розвитку державотворення та євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, модернізації державного механізму, запровадження так званих «партнерських» відносин між державою і суспільством особливого значення набуває забезпечення законності та верховенства права в усіх сферах суспільного буття і, особливо у сфері бюджетної діяльності². Дійсно, розвиток та реформування відносин у сфері бюджетної діяльності держави вимагає розвинутої цифрової економіки та чіткого законодавчого оформлення, оскільки ця сфера суспільних відносин є потенційно конфліктною в державі.

Про мінливість податкового законодавства та хаотичне прийняття нормативно-правових актів, про те, що податкові відносини, а отже і їх регулювання, є динамічними зазначає Є.М. Смичок у статті «Причини формування судової доктрини в доктрині податкового права»³.

² Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні. Монографія. Чернівці, Технодрук. 2019. С. 4.

³ Смичок Є.М. Причини формування судової доктрини в доктрині податкового права. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 27. 2020. С. 88, 90-91.

Держава не може реалізувати свою зовнішню і внутрішню політику, забезпечити виконання соціально-економічних програм, не маючи фінансових ресурсів, а також не здійснюючи фінансовий контроль за законним їх формуванням та витрачанням. Водночас, контроль держави в сфері управління фінансами є одним з найбільш дієвих інструментів, яким в ринкових відносинах забезпечується ефективність управління державними фінансовими ресурсами.

Тож, сучасне фінансове право наповнюється новим змістом, що пов'язано з постійно мінливими суспільними процесами цифровізації суспільства, які впливають на зміст і форму права в цілому і фінансового права зокрема.

1. Правове регулювання бюджетно-правових відносин в умовах цифрової трансформації

Інформаційно-комунікаційні технології кидають виклики як галузям права, так і галузям законодавства і змушують їх сприяти становленню України як повноцінної цифрової держави. Впровадження таких технологій має бути підґрунтям трансформаційних змін, спрямованих на забезпечення людського розвитку, розвитку охорони здоров'я та формуванню нових форм відносин людини та держави. Якщо говорити про рівень епідемічної небезпеки, то у лікарів є своя «червона зона», однак і юристи теж опиняються в «червоній зоні» щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Право – універсальна цінність, яка потребує підтримки і захисту у зв'язку з новими викликами.

В Україні активно реалізуються заходи щодо практичного впровадження, освоєння та інтеграції цифрових сервісних технологій і в систему фінансової діяльності, адже цифровізація це ефективна та вигідна інвестиція для України, яка сприятиме створенню найзручнішої країни у світі.

На цифровізацію України у Державному бюджеті на 2021 рік виділено 1 789 314 тис. грн., з них на керівництво та управління у сфері цифрової трансформації – 138 465,1 тис. грн., на електронне урядування – 317 849,0 тис. грн., на національну програму інформатизації – 602 000,0 тис. грн., на субвенцію з

державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг – 231 000,0 тис. грн., на субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету в сільській місцевості – 500 000,0 тис. грн.⁴

Міністерство цифрової трансформації активно переводить державні послуги в онлайн, налагоджує роботу державних реєстрів, покриває країну доступом до високошвидкісного інтернету, створює спеціальний правовий режим для ІТ, розвиває електронні довірчі послуги.

Якщо розглядати виділення коштів на електронне урядування, то відповідно до законодавства такі кошти спрямовуються на:

розвиток мобільного застосунку та порталу Дія (планується оцифрувати 200 найпопулярніших державних послуг для громадян та бізнесу);

розвиток базових державних реєстрів (планується створення єдиної реєстрової платформи та запуск повноцінного реєстру народонаселення, модернізація та наповнення державного реєстру речових прав, реєстру об'єктів нерухомості, реєстру адрес);

запуск спеціального правового режиму Дія City, який здатен у короткі терміни збільшити частку ІТ у ВВП країни майже вдвічі;

розвиток електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації (планується запровадження короткострокового кваліфікованого електронного підпису Смарт Дія у мобільний застосунок – так державні послуги будуть доступні онлайн навіть зі смартфонів);

розвиток національної освітньої платформи Дія; цифрова освіта та запуск нових освітніх курсів, які допоможуть навчити 6 млн українців цифровим навичкам;

⁴ Про Державний бюджет України на 2021 рік. Закон України від 15 грудня 2020 року № 1082-ІХ. Додаток № 3 до Державного бюджету України на 2021 рік. Додаток № 3 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1158-ІХ від 29.01.2021, № 1393-ІХ від 15.04.2021, № 1434-ІХ від 29.04.2021, № 1563-ІХ від 17.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>.

розвиток електронного документообігу у державних органах та системи електронної взаємодії Трембіта, що дозволить зменшити бюрократичні процедури та зекономити кошти і час на надання послуг;

відкриття пріоритетних наборів даних, що мають потужний антикорупційний та економічний ефект.

Виділені кошти і на підключення до швидкісного фіксованого інтернету близько 6 тисяч соціальних об'єктів у селах (500 млн грн.)

На виділені кошти на Національну програму з інформатизації, а це 602 млн грн., будуть реалізовуватися проекти цифрової трансформації у сферах охорони здоров'я та соціального захисту, освіти, містобудування, екології тощо.

На розширення мережі ЦНАП передбачено 231 млн грн., з метою доступного ЦНАП з якісними послугами у кожній територіальній громаді.

Отже, цифрова економіка стала важливим вектором Національної економічної стратегії до 2030 року. Для населення це означає повний доступ до цифрової інфраструктури, безперешкодне отримання якісних державних та соціальних послуг і руйнування існуючого бюрократичного бар'єру. Важливим пріоритетом сьогодення є розвиток бізнесу в Україні, і саме цифрова економіка відкриває нові можливості та стимули для різних сфер вітчизняного бізнесу. Національною економічною стратегією, яка була прийнята 3 березня 2021 р., а вже 10 березня 2021 р. в неї були внесені зміни⁵, зазначено: Україна повинна посилити свої позиції на світовій та регіональній арені, що сприятиме підвищенню рівня добробуту населення – головній меті державної політики.

Сьогодні світ швидко змінюється і це потребує відповідного реагування з боку держави. Стрімкий розвиток цифрової економіки, а також регіоналізація міжнародного виробництва створюють як виклики, так і нові можливості для нашої країни. Саме тому важливо мати узгоджене бачення щодо стратегічного курсу економічної політики України, що

⁵ Національна економічна стратегія на період до 2030 року. Постанова Кабінету Міністрів від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.

враховуватиме глобальні тренди та внутрішні можливості держави.

Відповідно до Напрямку 1 «Макроекономічна політика» Стратегічного курсу економічної політики до 2030 року визначені візія та стратегічні цілі країни. Тож, візія напрямку: Україна – держава з ефективними публічними фінансами та розвинутим фінансовим сектором, що сприяють економічному зростанню в країні. Стратегічні цілі за напрямом: забезпечення стійкості публічних фінансів та покращення суверенних рейтингів; збереження макроекономічної стабільності; створення ефективного фінансового сектору.

Проведений аналіз макроекономічної політики, який знайшов своє закріплення у Стратегічному курсі економічної політики до 2030 року, дозволив сформулювати висновки та ключові аспекти.

Так, з точки зору економічного сенсу основна частина видатків бюджету України спрямовується на поточні видатки: оплату праці бюджетним працівникам, придбання державою товарів та послуг, соціальне забезпечення населення тощо. Відзначимо, що видатки бюджету повинні бути інструментом досягнення критерію справедливості в розподілі державних благ з метою отримання відповідного рівня добробуту для кожного громадянина. Більш того, ефективне витрачання бюджетних коштів є одним із пріоритетних завдань розвитку національної економіки, що обумовлено наявністю дефіциту бюджетів бюджетної системи, необхідністю забезпечення режиму національної безпеки, виконання державою функцій в соціальній сфері та забезпеченням якісних потреб суспільства. Разом із тим, ефективність витрат бюджету повинна бути здійснена не тільки на етапах розподілу і використання фінансових ресурсів, а й на етапі планування їх формування в контексті потенційної ефективності. В якості одного з базових способів досягнення ефективного витрачання бюджетних коштів в даний час можна назвати національні проєкти, орієнтовані на створення комфортних умов життєдіяльності, економічного зростання держави, в тому числі і за рахунок впровадження інноваційних технологій в усі сфери суспільних відносин.

Зауважимо, що Стратегією передбачено покращення ефективності поточних видатків бюджету. Так, незважаючи на функціонування в Україні солідарної пенсійної системи, близько 20 відсотків витрат на пенсії фінансуються з бюджету. Впровадження багаторівневої пенсійної системи, в напрямі якої рухається країна, дасть змогу поступово знизити бюджетні витрати на соціальне забезпечення. Також, наприклад, цифровізація та оптимізація державного сектору може знизити витрати бюджету на підтримку державних інституцій.

Капітальні видатки, тобто державні інвестиції, які мають високий мультиплікативний ефект та сприяють розвитку економіки (наприклад, інвестиції в інфраструктуру), натомість займають 10-15 відсотків загальних витрат бюджету України.

Порівняно з міжнародними практиками такий рівень капітальних видатків характерний для більшості, порівнюваних з Україною, держав, зокрема для країн Центрально-Східної Європи. Для більш розвинутих держав (Франція, Німеччина) характерним є нижчий рівень державних інвестицій.

Попри те, що рівень державних інвестицій в Україні в цілому відповідає світовим практикам, враховуючи потребу країни в стимулюванні економічного зростання, для України Стратегічним курсом передбачено збільшення частки таких витрат.

Нинішня соціально-економічна ситуація у країні вимагає зосередження на питаннях, що стосуються оптимізації видатків бюджету, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни.

Про покращення ситуації з дефіцитом Державного бюджету та державним боргом за останні роки зазначено у Висновку 3 Стратегії, де встановлено, що Державний бюджет України за останні 15 років завжди був дефіцитним. Проте з 2015 до 2019 року бюджет був відносно збалансований і розмір дефіциту не перевищував 3 відсотки ВВП, що відповідає Маастрихтським критеріям. Зростання доходів та видатків у гривневому еквіваленті за останні роки пов'язане насамперед із зростанням інфляції.

Криза, пов'язана з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом, призвела до суттєвого збільшення дефіциту державного бюджету 2020 року: з 2,1 відсотка до 5,3 відсотка ВВП, що є рекордом за останні роки. Державний бюджет на 2021 рік також має суттєвий дефіцит у розмірі 5,5 відсотка ВВП. Незважаючи на ризик боргового навантаження для державних фінансів, у більшості країн світу це є дієвим механізмом подолання післякризової рецесії та відновлення економічного зростання.

Відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП у 2016 і 2017 роках становило близько 80 відсотків⁶. Завдяки впровадженню змін до Бюджетного кодексу з 2018 року та здійсненню політики управління державним боргом цей показник скоротився до 50,3 відсотка на кінець 2019 року.

Як наслідок, розширення дефіциту бюджету для подолання кризи, викликаної COVID-19, очікується, що рівень боргового навантаження на економіку України збільшиться. При цьому в середньостроковій перспективі важливо проводити ефективну політику управління державним боргом та знижувати боргове навантаження, що матиме позитивний вплив на кредитні рейтинги країни та дасть змогу, з одного боку, робити державні запозичення на вигідніших умовах, а з іншого, сприятиме збільшенню доступу бізнесу до фінансових ресурсів.

Кабінет Міністрів України 16 червня прийняв постанову про інформаційну взаємодію між органами, що контролюють надходження до бюджету, та органами місцевого самоврядування⁷. Відповідно до прийнятого Порядку, інформаційна взаємодія відбуватиметься через Інформаційно-аналітичну систему управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA». Міністерство фінансів України є адміністратором ІАС «LOGICA» та забезпечує захист інформації

⁶ Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України. Рішення Ради НБУ № 48-рд від 30 жовтня 2018 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/law/30102018_48-rd.pdf?v=4

⁷ Порядок обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 627. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP210627>

.....
відповідно до законодавства у сфері захисту державних інформаційних ресурсів.

Відмітимо, що згідно до затвердженого Порядку суб'єктами інформаційних відносин виступають Міністерство фінансів, Державна податкова служба, Державна Казначейська служба та органи місцевого самоврядування. Постановою передбачене сприяння ефективному плануванню доходної частини місцевих бюджетів за джерелами надходжень та належному виконанню затверджених показників за доходами; організація дієвої системи контролю щодо надходжень до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів.

За роки незалежності у бюджетній сфері відбулися суттєві зміни. Звісно, можна зазначити, що реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. З огляду на це, виділимо декілька етапів проведення реформи.

Перший етап: 2015 – 2016 рр., характерною особливістю якого є досягнення декількох важливих результатів, серед яких:

- 1) зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів;
- 2) забезпечення надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна стверджувати, що у 2016 році органи місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс як на виконання делегованих державою повноважень, так і на виконання самоврядних функцій.

Зокрема, у 2016 році приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року (у співставних умовах) становив 49,3%, або 48,4 млрд гривень. Загалом, за підсумками 2016 року місцеві бюджети (загальний та спеціальний фонди разом) виконано з профіцитом в обсязі 15,4 млрд гривень⁸.

Другий етап: 2017 р. – до нині, особливістю якого передбачено реформування міжбюджетних відносин. Основним

⁸ Улютін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>.

завданням цього етапу є розмежування сфер відповідальності державних та місцевих органів влади щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я.

На фінансування з місцевих бюджетів, в рамках поглиблення процесу децентралізації⁹, з метою забезпечення оптимального і справедливого розподілу ресурсу між усіма бюджетами та збалансування їх фінансових можливостей передано видатки на:

- утримання загальноосвітніх навчальних закладів, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, які з 2017 року здійснюються за рахунок освітньої субвенції;
- оплату поточних видатків (крім комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я) та інших видатків на утримання цих закладів, які здійснювалися за рахунок медичної субвенції.

Одним із ключових напрямів реформи міжбюджетних відносин є створення дворівневої моделі міжбюджетних відносин. Завдяки проведенню реформи міжбюджетних відносин територіальні громади повинні мати новий рівень бюджетних повноважень і відносин з Державним бюджетом.

Щодо досвіду зарубіжних країн, то їх приклад показує, що передача повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування забезпечує зміцнення місцевого самоврядування та надає їм можливість ефективніше вирішувати питання розвитку своїх територій.

У 2020 р. світова економіка і населення зіткнулося з новим, невідомим викликом – коронавірусна інфекція, яка паралізувала усталені економічні процеси, порушила транспортні і торговельні коридори, що призвело до загального уповільнення зростання світової економіки. У непрості часи Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України вживають заходи щодо створення умов для виконання як центральними органами влади, так і органами виконавчої влади на місцях покладених на

⁹ Латковська Т.А., Гнатівська А.І. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами : монографія. Одеса : Фенікс, 2014. С. 137. 234 с.

них функцій. Важливим є те, що за 5 років ресурсна база органів місцевого самоврядування збільшилась у 4 рази.

У структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки і збори становлять у середньому до 35%, а решта – це надходження загальнодержавних податків і зборів.

За прогнозом Міністерства фінансів України через запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях, ефективного адміністрування податків і зборів, нового адміністративно-територіально устрою базового та субрегіонального рівнів частка таких доходів у найближчі 3 роки становитиме до 70%¹⁰.

Відмітимо, що поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, на якому ґрунтується територіальний устрій України, закріплено у статті 132 Конституції України¹¹. Територіальний устрій України ґрунтується також на засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Вперше за роки незалежності здійснений перерозподіл повноважень на користь регіонів і місцевої влади, коли кожна місцева рада має усі права і зобов'язана приймати рішення стосовно наповнення своїх бюджетів та фінансування видатків. У рамках реалізації основного етапу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування відбувся процес формування адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

¹⁰ Улюгін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>.

¹¹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

У процесі децентралізації структура місцевих бюджетів змінилася, вони отримали можливість формувати фінансово спроможні місцеві бюджети. Відповідно до статті 5 Бюджетного кодексу України¹² сьогодні бюджетна система України складається з:

- 1) державного бюджету;
- 2) місцевих бюджетів:
 - а) бюджету Автономної Республіки Крим (по ньому ніяких надходжень і видатків немає);
 - б) обласних бюджетів;
 - в) районних бюджетів;
 - г) бюджетів місцевого самоврядування, а саме: бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджетів районів у містах (при створенні районних рад у місті).

У 2021 році процес децентралізації знаходиться на етапі розробки змін до Конституції, проєкту яких на сьогодні поки що немає. Наразі триває виконання місцевих бюджетів. За січень-квітень 2021 року вони були виконані на 31% від загального річного плану надходжень. Уточнений річний план місцевих бюджетів на 2021 рік складає 492.150.191.172,47 грн. Для порівняння на 2020 рік такий річний план був 464.211.723.951,52 грн. Це більше на 6%. Ступінь виконання за січень-квітень 2020 року був 31,35%. Індекс інфляції за 2020 рік становив 105,0%. Виходить, що маємо + 6% у розмірах місцевих бюджетів 2021 у порівнянні з минулим роком та 5% інфляції. Таким чином, по розмірах і виконанню місцевих бюджетів 2021, як зазначають дослідники, маємо практично те ж саме, що й у 2020 році.¹³

Сьогодні адміністративно-правова реформа має розглядатися не як кадрова перебудова, а як осмислений перехід до нової системи управління, системи оновленого змісту органів виконавчої влади.

Чим закінчиться реформа децентралізації – покаже час. Тут можна назвати багато чинників, які будуть впливати на

¹² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Закон України від 15 грудня 2020 року № 1081-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#Text>.

¹³ Оніщенко В. Структура місцевих бюджетів у 2021 році. URL: <https://www.budgetnyk.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots>.

проведення реформи, серед яких і імплементованість на усіх рівнях майбутніх рішень.

І хоча процес реформування бюджетної системи в контексті децентралізації та запровадження нової системи міжбюджетних відносин був розпочатий ще у 2015 році, він затягнувся, оскільки виявився не тільки складним, але й конфліктним, враховуючи те, що адміністративно-територіальний устрій не давав можливості створити територіальні об'єднання з достатнім обсягом фінансових та матеріальних ресурсів. На кінець минулого року не всі громади отримали майно, навіть розрахунки подекуди були зроблені не зовсім правильно, тож і виникла ситуація, що навіть деякі бездотаційні (реверсні) громади, мають проблеми із доходною частиною і не в змозі покрити видаткову частину доходною, що створює проблеми з фінансуванням бюджетної сфери. Зрозуміло, що виникла ситуація в необхідності проведення глибокого аналізу виконання місцевих бюджетів та контролю за їх виконанням¹⁴.

Однак, про важливість проведення реформи свідчить позиція міжнародних партнерів. Так, у лютому цього року Європейський Парламент визнав децентралізацію¹⁵ однією з найуспішніших реформ в Україні. Також Група послів країн «Великої сімки» (G7) привітала успіх України в об'єднанні територіальних громад. Це також свідчить, що на попередніх етапах реформи зроблені правильні кроки, як би важко і непопулярно часом це не було. А от чи вдасться успішно завершити реформу, залежить великою мірою від рішень Верховної Ради і активності самих громад, які мають бути зацікавлені, щоб їхній статус, права і ресурси були захищені Конституцією і не залежали від змін центральних органів влади.

В складних економічних умовах важливого значення набувають особливості бюджетного планування. Бюджет є головним фінансовим документом країни. Як зазначено у

¹⁴ Марущак А.В. Правові основи контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні. International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage». Conference proceedings, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing». S. 393–395.

¹⁵ Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13241?page=2>

Бюджетному кодексі – планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду¹⁶. Головний документ країни базується на Угоді про Асоціацію з ЄС, угоді DSFTA, Коаліційній угоді, у разі її наявності, програмі Кабінету Міністрів, а також на стратегічних галузевих документах. Тож, забезпечуючи базові потреби громадян, бюджет повинен фінансувати реформи і наближати країну до виконання її стратегічних цілей.

Зауважимо, що відповідаючи загальним стратегічним документам України, бюджет 2015 року був посткризовим бюджетом економії, бюджет 2016 року – бюджетом початку децентралізації, бюджети 2017-2020 років – бюджетами реформування, що запроваджували нові програми в освіті, медицині, соціальній підтримці. Бюджет 2020 року планувався з урахуванням збільшення капітальних видатків і будівництва доріг, однак зміни, пов'язані з вищезазначеними об'єктивними чинниками, внесли свої корективи.

Враховуючи непередбачуваність бюджетної і податкової політики та відсутність цілісної системи стратегічного планування було впроваджено середньострокове бюджетне планування. Зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування прийняті Верховною Радою України ще наприкінці грудня 2018 року. Середньостроковий період відповідно до ст. 3 п. 4 Бюджетного кодексу для середньострокового бюджетного планування включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Механізм середньострокового бюджетного планування передбачає: підготовку та подання прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України, прогностичних монетарних показників і показників валютно-курсової політики на середньостроковий період; визначення обсягу доходів

¹⁶ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

державного бюджету, орієнтовних граничних показників видатків державного бюджету на середньостроковий період та доведення їх до головних розпорядників коштів державного бюджету; підготовку головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідних пропозицій (включаючи інформацію щодо цілей державної політики у відповідній сфері діяльності і показників їх досягнення) та включення їх до Бюджетної декларації; подання Бюджетної декларації на розгляд Кабінету Міністрів України (до 15 травня року, що передує плановому); схвалення Бюджетної декларації Кабінетом Міністрів України (не пізніше 1 червня року, що передує плановому) та подання до Верховної Ради України; розгляд питання щодо Бюджетної декларації Верховною Радою України (не пізніше 15 липня року, що передує плановому).

Зважаючи на досвід ЄС, Україна повинна отримати тільки позитив від впровадження європейських стандартів середньострокового бюджетного планування. Адже перевагами середньострокового бюджетного планування є те, що таке планування:

- базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики;

- дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави;

- надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності;

- покрощує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів;

- може слугувати своєрідним механізмом підвищення взаємодії між різними державними установами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес.

Разом із тим є також і недоліки середньострокового бюджетного планування, серед яких:

надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що може призвести до негнучкості у фіскальній політиці;

оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів;

багаторічне (!) бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом.

Тож для зменшення впливу негативних факторів в середньостроковому бюджетному плануванні застосовуються основні підходи до прогнозування показників бюджетного планування:

експертне прогнозування бюджетного планування, яке здійснюється фахівцями, добре обізнаними із особливостями бюджетного планування, формуванням доходної та видаткової частини;

економічне прогнозування, що використовує статистичні та математичні методи, водночас його головними недоліками є невисока точність результатів прогнозування і значний обсяг інформації, необхідний для його реалізації;

прогнозування часових рядів – це прогноз бюджетних показників, який враховує їхню динаміку за минулий період часу.

До функцій середньострокового бюджетного планування відносяться такі¹⁷:

1. Середньострокове бюджетне планування є важливим інструментом для органів, що формують фіскальну політику, оскільки надає змогу розширити період оцінки наслідків рішень у сфері бюджетно-податкової політики понад один бюджетний період. Середньострокове бюджетне планування, як було зазначено вище) складається на основі макроекономічних прогнозів, а тому дозволяє визначити, чи у середньостроковій перспективі уряд матиме достатньо коштів для фінансування всіх прийнятих програм. Тому, органи, що визначають бюджетно-податкову політику, здійснюють на середньострокову

¹⁷ Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС. URL: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/.

перспективу розрахунки основних бюджетних показників (сальдо бюджету та борг, видатки, доходи, а також їх складові) на рівні всього сектора загального державного управління.

2. Середньострокове бюджетне планування надає змогу ефективно вирішити проблему постійної нестачі коштів для фінансування усіх заходів та програм, які лобіюються різними групами суспільства, що є головною причиною подальшого зростання рівнів дефіциту бюджету та державного боргу.

3. Середньострокове бюджетне планування є одним із важливих інструментів вдосконалення процесу формування фіскальної політики. За його відсутності зростає ризик того, що видатки бюджету будуть перерозподілятися в результаті прийняття рішень щодо виділення додаткових коштів, для чого необхідно переглядати попередні або теперішні рішення. У випадку, коли попередні рішення приймалися політичними опонентами, перегляд програм фінансування може мати політичний підтекст.

В Україні (законопроект № 8044)¹⁸ запроваджено трирічне бюджетне планування. Таким чином, законом вводяться в дію нові бюджетні правила. Зокрема, державний борг та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП, а дефіцит державного бюджету – 3% ВВП. Державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду держбюджету. Граничний обсяг дефіциту державного бюджету в законі про держбюджет не може бути більшим за обсяг дефіциту в бюджетній декларації. Середньострокове бюджетне планування передбачено Коаліційною угодою, Середньостроковим планом дій Уряду до 2020 року, Меморандумом з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Це – загальноприйнята практика бюджетування у більшості країн світу.

На жаль в Україні бюджетно-податкова політика на середньострокову перспективу поки залишається непередбачуваною. Це пов'язано і зі сплатою податків, їх

¹⁸ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490

нововведенням, пов'язано також і з питанням, на які цілі витрачатимуться бюджетні кошти та на які державні послуги можна розраховувати. Спостерігається це на всіх рівнях бюджетної системи. Викликом сьогодення стає проблема неузгодженості та непослідовності державної політики на середньострокову перспективу.

Соціально-економічна політика України є неузгодженою та значною мірою залежить від політичного забарвлення, яке, у свою чергу, призводить до нестабільності й непередбачуваності бюджетної політики та стану публічних фінансів. Особливо відчутно під час триваючої економічної та політичної кризи, реформи адміністративно-територіального устрою держави і пов'язаним із цим розподілом повноважень між органами державної влади.

Проблеми зі середньостроковим бюджетним плануванням вбачаються у формальному підході на законодавчому рівні, відсутності чіткого алгоритму запровадження середньострокового бюджетного планування, невизначеності форми і змісту документу про бюджетну політику на середньостроковий період, відповідних повноважень основних учасників бюджетного процесу, дублювання процесів розподілу граничних показників видатків державного бюджету на етапі складання бюджетної декларації та бюджетного запиту тощо.

Зазначимо, що розгляд Бюджетної декларації у Верховній Раді може відбуватися за декількома сценаріями: або Бюджетна декларація взята до відома, та/або схвалюються Рекомендації Верховної Ради щодо бюджетної політики. Також передбачена норма, згідно з якою Верховна Рада в установлені терміни Бюджетну декларацію взагалі може не розглядати. Так, відповідно до частини 6 статті 152 Регламенту Верховної Ради України¹⁹ передбачено наступну норму: якщо Верховною Радою в установлені частиною п'ятою цієї статті строки не розглянуто питання щодо Бюджетної декларації або не прийнято рішення щодо нього, таке питання у подальшому не потребує розгляду.

¹⁹ Регламент Верховної Ради України. Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Наявність таких норм може негативно позначитися на підготовці показників проекту бюджету на відповідний рік, відсутність же позиції Верховної Ради щодо Бюджетної декларації на 3 наступні роки стримуватиме бюджетний процес та призведе до необхідності формування показників в умовах невизначеності та у небезпечно стислі проміжки часу. При цьому унікальність бюджетного процесу у тому, що він є єдиним юридичним процесом для формування і виконання одного закону – закону про бюджет на наступний фінансовий рік. Для бюджетного процесу, відповідно до Бюджетного кодексу, властиві такі стадії:

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- 2) складання проектів бюджетів;
- 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Такий поділ бюджетного процесу визначається важливістю стадії прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), оскільки він трансформується з проекту в нормативний акт з усіма впливаючими наслідками. Тому важливою є реалізація чіткого алгоритму середньострокового бюджетного планування, забезпечення розподілу ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення бюджетної дисципліни.

Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки було схвалено Кабінетом Міністрів України 31 травня цього року та подано на розгляд до Верховної Ради України. Парламент до 15 липня має на пленарному засіданні розглянути питання щодо Бюджетної декларації та прийняти відповідне рішення: взяти до відома або схвалити рекомендації щодо бюджетної політики.

В Бюджетній декларації на 2022-2024 року Кабінет Міністрів України представив бачення бюджетної політики на

середньострокову перспективу. Документ визначає основні бюджетні показники, цілі державної політики у відповідній сфері з показниками їх досягнення і є основою для складання проекту державного бюджету на 2022 рік. Також він містить загальні показники доходів і фінансування держбюджету, загальні граничні показники видатків держбюджету, розмір мінімальної заробітної плати, прожитковий мінімум, визначає взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами та містить інші цілі державної політики.

Якщо розглядати питання щодо особливостей документу та взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, то питання, пов'язані з цифровізацією, відображені серед пріоритетів бюджетної політики. Так, документом визначено: посилення обороноздатності і безпеки держави; розвиток адміністративних послуг та їх цифровізація; розвиток агропромислового комплексу; формування чистого та безпечного довкілля; посилення енергонезалежності; створення ефективної та досконалої системи здійснення соціальної підтримки та пенсійного забезпечення населення; забезпечення якісної, сучасної, доступної й інклюзивної освіти; забезпечення якісного рівня медицини; підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами.

Також у схваленій Кабінетом Міністрів України Бюджетній декларації надано пропозиції щодо змін до Податкового кодексу України, що повинні стати ресурсною базою для збільшення доходів держбюджету в середньостроковий період.

В Бюджетній декларації визначено, що державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2022 – 2024 роках буде спрямована на:

подальший розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні;

удосконалення міжбюджетного регулювання;

збереження дворівневої системи міжбюджетних відносин;

зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів;

підвищення прозорості та результативності використання бюджетних ресурсів.

Важливо, що з метою реалізації встановлених цілей бюджетної політики та у рамках подальшого розвитку реформи міжбюджетних відносин в Бюджетній декларації передбачається:

продовження процесу децентралізації бюджетних повноважень, а також упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках нової територіальної основи для діяльності органів влади;

подальший розвиток організаційних, правових та фінансових передумов для зміцнення місцевого самоврядування; забезпечення динаміки доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, збереження рівня їх надходжень не нижче 20% доходів зведеного бюджету України та зменшення частки трансфертів в доходах місцевих бюджетів;

удосконалення підходів щодо здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів відповідно до нового адміністративно-територіального устрою та за результатами реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні;

складання прогнозів місцевих бюджетів для підвищення передбачуваності та послідовності бюджетної політики на місцевому рівні, узгодження таких прогнозів із середньостроковими програмами соціально-економічного розвитку громад;

стимулювання соціально-економічного розвитку територій, спрямовуючи кошти державного фонду регіонального розвитку на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, в тому числі на проекти розвитку регіону українських Карпат;

підтримка заходів соціально-економічної компенсації ризиків населення, яке проживає на території зони спостереження;

розвиток інфраструктури індустріальних парків та центрів креативної економіки.

Також передбачається подальший розвиток рівня автоматизації процесів у сфері управління державними

фінансами на місцевому рівні через впровадження новітніх інформаційних технологій та удосконалення програмно-цільового методу, у тому числі шляхом інтеграції гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес. Доходну частину місцевих бюджетів розраховано із урахуванням чинних норм податкового та бюджетного законодавства, макроекономічних показників економічного та соціального розвитку країни та поточного виконання місцевих бюджетів.

У Бюджетній декларації наголошено, що зміцнення фінансової спроможності громад та їх економічний розвиток залежить від ефективності використання активів, якими володіє та розпоряджається громада. Розвиток території можливий лише за умови ефективного використання та користування її внутрішнім потенціалом, що передбачає капіталізацію активів та створення доданої вартості. А розвиток підприємницьких структур на території адміністративно-територіальної одиниці дозволить забезпечити: створення робочих місць; збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів; формування соціальної відповідальності бізнесу перед громадою. У свою чергу, формування практики соціальної відповідальності бізнесу перед громадою може забезпечити швидкий її розвиток²⁰.

На підставі викладеного, можна констатувати, що на розвиток бюджетних правовідносин на сучасному етапі суттєво впливає розвиток інформаційних технологій і пов'язані з цим завдання забезпечення відкритості бюджетів. Прагнення до активного використання цифрових технологій є одним з напрямків розвитку інформаційного суспільства та держави в цілому, в зв'язку з чим, повинна бути розроблена відповідна нормативно-правова база, покликана врегульовувати нові явища цифрової економіки.

2. Правове регулювання податково-правових відносин в умовах цифрової трансформації

Цифрова революція проникає і у систему оподаткування, зачіпаючи усі сфери нашого життя, змінюючи суспільство,

²⁰ Бюджетна декларація на 2022 – 2024 роки: особливості взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13661>.

економіку і процеси управління. Такі суттєві чинники, як Інтернет, соціальні мережі, великі дані і автоматизація процесів трансформують звичні моделі розвитку, впроваджуючись і в податково-правові відносини. Система оподаткування схильна до цих тенденцій, однак у багатьох країнах цифровізація податкових процесів відбувається вкрай повільно. Складні, найчастіше різноспрямовані чинники, що впливають на оподаткування, не дозволяють податковим органам багатьох юрисдикцій в повній мірі скористатися перевагами сучасних технологій.

Необхідність проведення податкового адміністрування, адаптуючи його до умов цифрової економіки, показують останні світові тенденції в умовах економічної кризи, демонструючи посилення конкуренції між країнами за збереження існуючого бізнесу та залучення нових інвесторів в економіку. Країни докладають багато зусиль для стимулювання розвитку цифрової економіки, адже найбільш фінансово успішними компаніями є представники технологічної сфери.

Використання сучасних інформаційних технологій в податковому адмініструванні, які здатні припиняти ухилення від сплати податків і тим самим знижувати податкові ризики держави, є одним із головних завдань трансформації податкової системи в цифровій реальності. Впровадження цифрових технологій в податкове адміністрування дозволить забезпечити прозорість оподаткування і невідворотність сплати податків.

Окрім того, постійні динамічні зміни та перетворення, які супроводжують стан податкової системи, пов'язані з різними реформами, які проводяться в нашій країні. Враховуючи те, що сучасний світ вступив в новий етап розвитку, пов'язаний з цифровізацією суспільства, цифрова революція змінює наше життя і суспільство з безпрецедентною швидкістю і небувалим розмахом, створюючи при цьому як величезні можливості, так і колосальні труднощі.

Застосування нових інформаційних технологій позначається на різних сферах діяльності, впливає на економічні та правові відносини, а отже, сприяє трансформації діючої податкової системи. Важливою проблемою податкової системи в

умовах розвитку інформаційних технологій стають зростаючі податкові ризики, пов'язані з ухиленням від сплати податків.

Національна податкова система розвивається під впливом державного управління з урахуванням досвіду розвинутих країн, особливо європейських, і податкової політики держави. Як відомо, податкова політика є важливим інструментом для розвитку податкової системи, тому і питання розвитку цієї політики нині є вельми актуальними, зокрема, в умовах фінансової децентралізації. Очевидно, що розвиток податкової політики в Україні має бути спрямований на удосконалення податкової системи та адміністрування податків і зборів, збільшення надходжень до відповідного бюджету за рахунок справедливого оподаткування, зменшення податкового тягаря на платників податків, а також запровадження системи певних контрольних і податкових заходів з метою детінізації економіки в Україні та легалізації доходів юридичних і фізичних осіб.

Не можна заперечувати той факт, що процес формування в незалежній Україні податкової політики значною мірою залежить від того, наскільки чітко і недвозначно визначено національні інтереси держави, а також пріоритети національної податкової політики та засоби її реалізації. Національні інтереси є сукупністю збалансованих інтересів особи, суспільства та держави. Водночас вони виступають базисом податкової політики держави, орієнтиром, що здатний надати їй вищий аксіологічний сенс і закріпити не ілюзорні, а фактично досяжні поточні та перспективні цілі та завдання²¹.

У доктринальних джерелах часто змішуються між собою типи, форми і моделі податкової політики. В різних працях по-різному тлумачаться вказані поняття. Замітимо, податкова політика кожної країни розрізняється цілим комплексом об'єктивних і суб'єктивних чинників, принциповим чином відрізняючись навіть в силу різного устрою країни. Політика розрізняється також на одному і тому ж етапі соціально-

²¹ Viktoriia V. Chaika, Liubov M. Kasianenko, Tamara A. Latkovska, Nadiia Yu. Pryshva, Vasyl V. Topchii. Legal Forms of Implementation of Foreign Tax Policy in the Context of European Integration of Ukraine. Journal of Advanced Research in Law and Economics. [S.l.]. V. 10. №. 1. P. 85-103. mar. 2019.

економічного розвитку в рамках однієї країни в залежності від програми органів державної влади.

У сучасному світі виділяють дві основні моделі податкової політики: ліберальну і соціально орієнтовану²². Модель податкової політики – це зразок, апробований в практиці ряду країн, що довів свою результативність та який може використовуватися іншими країнами як аналог.

Особливою ознакою розмежування ліберальної і соціально-орієнтованої служить рівень податкового тягаря економіки, який визначається часткою податкових доходів в структурі ВВП. Ліберальна (англо-саксонська) модель податкової політики характеризується відносно низьким рівнем податкового тягаря економіки, що визначається тягарем держави, вартістю реалізацій, взятих на себе (перед суспільством) функцій. Влада обмежує свою участь і втручання в сфері економіки, а фінансування соціальної політики здійснюється в значній мірі бізнесом і (або) за рахунок коштів громадян (США, Японія, Ірландія, Великобританія).

Соціально-орієнтована модель податкової політики характеризується високим рівнем податкового тягаря економіки, завдяки якому в бюджетній системі держави акумулюються від 40 до 55% ВВП. Ця модель застосовується в Швеції, Данії, Німеччини, Італії та в ряді інших європейських країнах. У таких країнах на фінансування соціальної політики (освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальне забезпечення) витрачається дві третини і більше коштів бюджету.

Вчені виокремлюють і такі моделі податкової політики, як²³:

1) модель максимальних податків. Така модель характеризується практикою встановлення максимального числа податків, високих прогресивних ставок, широких податкових баз, скорочення числа пільг, що приводять у сукупності до

²² Маліс Н.І. Податкова політика держави. URL: https://stud.com.ua/34049/ekonomika/podatкова_politika_derzhavi.

²³ Барін О.Р. Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи : автореферат на здобуття ступеня к.ю.н. Одеса, 2018. 23 с.

збільшення податкового тягара на економіку і населення (фіскальний та фіскально-перерозподільний тип податкової політики). Коли відсутні економічні, соціальні й політичні передумови для проведення політики максимальних податків, виявляються негативні наслідки її застосування у демократичних правових державах, адже такі заходи застосування неминуче призводять до незадоволення з боку платників податків, зростання рівня тіньової економіки, зростання витоку капіталів тощо;

2) модель політики мінімальних податків (політика економного розвитку). Така модель характеризується практикою встановлення мінімального податкового навантаження на економіку. Зниження податкових доходів бюджету супроводжується скороченням державних інвестицій та значним зменшенням соціальних видатків (регулюючий та фіскально-конкуруючий типи). І хоча, на перший погляд, для платників податків, в порівнянні з моделлю максимальних податків, є найбільш оптимальним варіантом, така модель є вкрай не вигідною для держави;

3) модель політики розумних податків. Дана модель характеризується досить збалансованим рівнем податкового навантаження, що дозволяє не перешкоджати розвитку економіки, але при цьому підтримувати значущий обсяг соціальних витрат. Названа модель є певним компромісом між вищеназваними моделями.

Податкова політика є складовою частиною фінансової політики та інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів в суспільстві. За допомогою податкового механізму держава регулює формування власних коштів господарюючих суб'єктів (прибуток, амортизація), своїх централізованих фондів фінансових ресурсів (бюджети всіх рівнів, державних позабюджетних фондів) і доходів населення. Тут реалізується фіскальна (розподільча) функція податків. Разом із тим, податки використовуються як інструмент впливу на умови та фактори суспільного відтворення. І тут податки реалізують свою регулюючу функцію та формують таким чином механізм податкового регулювання економіки. Інструментами

механізму податкового регулювання є окремі категорії платників, які звільняються від сплати податку (збору), і елементи податку, такі як об'єкт оподаткування, податкова база, ставка податку.

Податкова політика як інструмент забезпечення Державного та місцевих бюджетів, служить джерелом наповнення і накопичення державних коштів.

Функціональне призначення податкової політики полягає у вилученні частини валового суспільного продукту на державні цілі і завдання. Для розрахунку фіскального навантаження використовуються різні методи, причому податкова служба надає можливість всім бажаючим дистанційно заповнювати декларації і сплачувати відповідні податки та відрахування.

Вважаємо, що податкову політику держави слід розглядати як систему скоординованих дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення податкової системи країни з метою сталого забезпечення доходної частини всіх рівнів бюджетної системи та досягнення соціально-економічних результатів. В науковій літературі виділяють багато цілей податкової політики. Марущак А. та Олексій У. звертають увагу на циклічність податкової політики, тобто безперервне здійснення певних дій, метою яких є покращення добробуту та підвищення ефективності усієї державної політики²⁴. Вчені доходять висновку, що податкова політика країни є ключовим інструментом усієї державної політики, який може негативно чи позитивно вплинути на економічну стабільність, причому податкова політика стосується і формулювання податкової системи, і вироблення стратегій, що сприятимуть інвестуванню, створенню прийняттого середовища для ведення бізнесу.

Питання механізму податкової політики є досить складними на практиці. Вважаємо, що такий механізм являє собою сукупність: правових норм та організаційних, економічних, податкових і соціальних форм і методів управління оподаткуванням; інструментів реалізації податкової політики, особливо інструментів, властивих цифровій економіці.

²⁴ Марущак А., Олексій У. Науково-нормативні підходи до визначення податкової політики. *Юридичний вісник*. № 1. 2021. С. 101-107.

Формами, наприклад, є наступні: тактичне і стратегічне планування; регулювання відхилень від податкових завдань і стратегій; облік, звітність, аналіз розрахунків; оперативний контроль; податковий контроль тощо.

Зрозуміло, що для того, щоб податкова політика могла забезпечувати розвиток держави, вона має бути ефективною. І це не випадково, адже податкова політика держави може істотно впливати на ефективність господарювання, умови реалізації суспільного продукту, пропорції відтворення, розвиток продуктивних сил, темпи нагромадження капіталу, соціальну стабільність у суспільстві.

В останні роки уряди різних країн, реалізуючи податкову політику, все активніше втручаються у функціонування ринку, сприяють пріоритетному розвитку окремих галузей, впливають на інноваційну і інвестиційну активність, формуючи та трансформуючи податкову політику під впливом сучасних технологій передачі інформації, законодавчих змін, політичної кон'юнктури, особливостей регіонів. Врахування міжнародного досвіду і міжнародної практики з питань формування та становлення податкової політики держави сприяють адаптуванню під проведення податкової діяльності в країні. З 2014 р відбувається активна автоматизація процесів взаємодії податкової служби і платників податків, впровадження інформаційних систем для обробки даних, стрімкий розвиток цифрової економіки.

І хоча на законодавчому рівні відсутнє поняття цифрової економіки, у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки²⁵ зазначено, що у класичному розумінні поняття «цифрова економіка» означає діяльність, в якій основними засобами (факторами) виробництва є цифрові (електронні, віртуальні) дані як числові, так і текстові. Цифрова економіка базується на інформаційно-комунікаційних та цифрових технологіях, стрімкий розвиток та поширення яких вже сьогодні впливають на традиційну (фізично-аналогову)

²⁵ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

економіку, трансформуючи її від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси. Саме дані є ключовим ресурсом цифрової економіки, вони генеруються та забезпечують електронно-комунікаційну взаємодію завдяки функціонуванню електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем.

Цифровізація є насиченням фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможлиблює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір. Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку²⁶. Інтегровані і у сферу оподаткування, адже поступово зростає кількість послуг, які надаються в електронному варіанті (онлайн). Зокрема, одним із напрямів модернізації інформаційної системи органів ДПС є запровадження нового електронного сервісу з надання електронних послуг платникам податків з використанням Інтернет-середовища та єдиного веб-порталу ДПС України – персонального Електронного кабінету платника податків. Електронний кабінет платника податків є новим електронним сервісом веб-порталу ДПС України, який за допомогою спеціального інструмента доступу (наприклад, електронної картки платника податків) з використанням електронно-цифрового підпису дозволяє платнику податків працювати з органами податкової служби в режимі реального часу.

Робота з власним Електронним кабінетом здійснюється платником податків за допомогою підключеного до Інтернет-мережі персонального комп'ютера з використанням стандартних

²⁶ Латковський П.П. Цифровізація та електронне урядування – ключ до реформ в Україні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-ти річчя проголошення незалежності України та 25-ти річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 39-42.

програмно-технічних засобів (браузера, картридера тощо) за умови авторизації платника податків на веб-порталі ДПС України. Електронний кабінет платника податків є захищеним, персоналізованим та безпечним електронним сервісом, який надаватиме безконтактні способи взаємодії платників податків та ДПС з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Призначенням Електронного кабінету платника податків є надання платнику податків можливості реалізувати свої обов'язки та права у сфері оподаткування в режимі on-line. Зокрема, платник податків без використання клієнтського застосування має змогу:

- підготувати, заповнити та надіслати податкову звітність в електронному вигляді;
- переглядати дані картки особового рахунка про стан розрахунків з бюджетом (нараховано, сплачено, переплата, податковий борг, штрафні (фінансові) санкції, пеня);
- формувати та заповнювати платіжні документи щодо сплати податків, зборів, платежів до бюджету;
- здійснювати сплату податків, зборів, платежів до бюджету за допомогою банківських систем типу Інтернет-банкінг;
- здійснювати офіційне листування з органами ДПС України з питань оподаткування, отримувати консультаційні послуги (у режимі реального часу або за попередньо надісланими питаннями), замовляти та отримувати адміністративні послуги;
- оперативно переглядати актуальні, а також архівні відомості, які надано платником податків або сформовано на підставі наданих ним до ДПС документів (дані обліку, дані щодо об'єктів оподаткування, інформацію про результати перевірок, інформацію про доходи фізичної особи тощо).

Дійсно, розвиток електронних каналів взаємодії з платниками податків – один з ключових напрямків взаємодії органів ДПС та зобов'язаних учасників податкових відносин. Наразі ДПС поступово розширює перелік електронних сервісів, чим створює ще більше можливостей для реалізації принципу зручності при виконанні такого податкового обов'язку як

рівномірність та зручність сплати, тобто установлення строків сплати податків та зборів, виходячи із необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками²⁷.

Сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходиться проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»²⁸.

Створення конкурентних умов розвитку цифрової економіки в Україні полягає, насамперед, у вирішенні поточних проблем цієї галузі у питаннях оподаткування та оформлення трудових відносин з працівниками ІТ компаній. Наразі неконкурентне податкове навантаження витримується ІТ індустрією переважно за рахунок використання кваліфікованих фахівців, які перебувають на спрощеній системі оподаткування. Разом із тим, система єдиного податку забезпечила певний розвиток ІТ аутсорсингу, але не забезпечила розвиток ІТ напрямків, які передбачають використання штатних працівників, таких як створення програмного забезпечення з реєстрацією інтелектуальних прав власності в Україні та напрямок досліджень та розробок²⁹.

Закон України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», прийнятий 15 липня 2021 року, визначає організаційні, правові та фінансові засади функціонування правового режиму Дія Сіті, що запроваджується з метою стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні шляхом створення сприятливих умов для ведення інноваційного бізнесу, розбудови цифрової інфраструктури, залучення інвестицій, а також талановитих спеціалістів.

Дійсно, сьогодні назріла необхідність запровадження ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формування потреб

²⁷ Податковий кодекс України. Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI (п. 4.1.10 ст. 4). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

²⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні. Проєкт Закону України від 14.04.2021 р. № 5376. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71663

²⁹ Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71663

щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед українських секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу та суспільства для їх ефективності, конкурентоздатності, національного розвитку, зростання обсягів виробництва високотехнологічної продукції та благополуччя населення. Однак, враховуючи назву Закону «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», сам законопроект теж не містить визначення поняття «цифрова економіка», на регулювання якої та пов'язаних із нею суспільних відносин і має бути спрямований законопроект, не відображено відмінностей такої «цифрової економіки» від традиційної (фізично-аналогової), і так само не відображено і її трансформації – від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси. По суті ж у законопроекті фактично йдеться про запровадження особливих умов функціонування режиму Дія Сіті, резидентів Дія Сіті, оподаткування діяльності відповідних резидентів, пом'якшення чи скасування їх відповідальності тощо.

Слід звернути увагу на зауваження до проекту Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (реєстраційний № 4303). Так, законопроектом передбачено положення, за яким «якщо протягом визначеного частиною другою цієї статті строку (протягом 25 років з дня внесення до реєстру Дія Сіті запису про першого резидента Дія Сіті) законодавством буде встановлено інші норми, ніж передбачені цим Законом, законами України, що визначають особливості оподаткування резидентів Дія Сіті та залучених ними фахівців, які передбачатимуть більш сприятливі умови ведення діяльності та/або зменшуватимуть розмір податків, зборів, платежів, або скасовуватимуть їх, пом'якшуватимуть чи скасовуватимуть відповідальність резидента Дія Сіті та/або залучених ним фахівців, або в інший спосіб покращуватимуть їх становище, до резидента Дія Сіті та залучених ним фахівців мають застосовуватися інші норми» (частини друга та третя статті 3).

Однак це не враховує вимог статті 92 Конституції України, за якою виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами,

адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої), а також встановлюються система оподаткування, податки і збори (пункт 1 частини другої), а не законодавством, як це передбачено законопроектом, незалежно від встановлення чи зміни норм (положень) і правил у відповідній сфері правового регулювання.

Крім цього, окремі положення законопроекту викликають такі зауваження.

По-перше, відповідно до пункту 7.3 статті 7 Податкового кодексу України будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

По-друге, надання подібних гарантій суперечить статті 4 Податкового кодексу України, згідно з якою податкове законодавство України ґрунтується, зокрема, на таких принципах:

рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;

стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

Слід також зазначити, що принцип стабільності податкового законодавства на практиці фактично не виконується, а його порушення не має жодних правових наслідків для держави стосовно платників податків. Однак платники податків можуть захищати свої права у судовому

порядку у разі порушення законодавцем принципу стабільності податкового законодавства.

По-третє, передбачений законопроектом підхід до забезпечення «узгодження» норм законодавчих актів суперечить вимогам частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України і фактично означає:

наділення будь-якого суб'єкта правозастосування можливістю на власний розсуд визначати «діючі частини» чинних законів, що в свою чергу несе корупційні ризики;

нівелювання значення таких законодавчих приписів, як «у порядку, встановленому законом», «відповідно до закону», «якщо інше не встановлено законом» тощо (Європейський суд з прав людини, аналізуючи термін «закон» у подібних випадках, наголошував на таких його необхідних ознаках, як прийнятність для особи (йдеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність щодо змісту та характеру застосовуваних заходів – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань (Справи Копп проти Швейцарії (13/1997/797/1000), Олександр Волков проти України (№21722/11), Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (№3/1984/75/119), Солдатенко проти України (№2440/07) тощо).

Подібний законодавчий підхід не враховує правових позицій Конституційного Суду України, у рішеннях якого неодноразово наголошувалося, що визначальними елементами верховенства права є принципи правової визначеності (йдеться про умову забезпечення передбачуваності застосування правової норми), ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі. Так, у рішенні Конституційного Суду України зазначено, що Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності та обов'язки власників, положення про те, що сама

власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (статті 13, 41 Конституції України). Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі³⁰. Про це підтверджено і іншими рішеннями Конституційного Суду України³¹.

За законопроектом розмір винагороди за гіг-контрактом може визначатися в іноземній валюті (частина третя статті 19). Це не відповідає вимогам статті 99 Конституції України, за якою грошовою одиницею України є гривня, та статті 524 ЦК України, відповідно до якої зобов'язання має бути виражене у грошовій одиниці України – гривні; сторони можуть визначити грошовий еквівалент зобов'язання в іноземній валюті. При цьому наведене положення також суперечить частині другій статті 5 Закону України «Про валюту і валютні операції», за якою усі розрахунки на території України проводяться виключно у гривні, крім розрахунків за: операціями зі здійснення іноземних інвестицій та повернення іноземному інвестору прибутків, доходів (у тому числі дивідендів) та інших коштів, одержаних на законних підставах у результаті здійснення іноземних інвестицій; операціями банків з надання банківських та інших фінансових послуг на підставі банківської ліцензії; операціями з надання фінансових послуг, визначених пунктами 1 – 5 частини другої та частиною третьою статті 9 Закону, що надаються небанківськими фінансовими установами та операторами поштового зв'язку, які мають ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій; операціями з

³⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Справа № 1-17/2005 від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року №17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text>.

розміщення, виплати грошового доходу та погашення облігацій, казначейських зобов'язань України, номінованих в іноземній валюті, якщо це передбачено проспектом цінних паперів (умовами їх розміщення); операціями з купівлі-продажу державних цінних паперів, номінованих в іноземній валюті, якщо ініціатором або отримувачем за такою валютною операцією є банк; іншими операціями, визначеними Митним кодексом України та (або) нормативно-правовими актами Національного банку України. Водночас визначення розміру винагороди за гіг-контрактом до таких випадків не віднесено. Таким чином, у вказаному законопроекті знайшли відображення положення щодо регулювання податково-правових відносин.

Тож, досліджуючи процеси цифровізації, відмітимо, що для успішного функціонування цифрової економіки необхідна наявність таких складових як інфраструктура, яка передбачає доступ до інтернету з відповідним програмним забезпеченням та електронне урядування. Важливо, щоб існуюча система оподаткування була адаптована до відповідних умов правового регулювання податково-правових відносин в умовах цифрової трансформації. Не слід при цьому забувати те, що будь-які питання щодо оподаткування регулюються Податковим кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до Кодексу або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Висновки

Проведене дослідження показало, що цифровізація різноманітних суспільних відносин вимагає їх адекватного правового регулювання, в тому числі застосування в них інформаційно-комунікаційних (цифрових) технологій і відповідної інформаційної взаємодії між їх учасниками. Безперечно цінність мають фінансово-правові дослідження, особливо це стосується питань фінансово-правового регулювання суспільних відносин в умовах цифрової трансформації, серед яких важливе значення належить

бюджетним і податковим правовідносинам. Інформатизація діяльності різних суб'єктів таких правовідносин обумовлює можливість взаємодії між ними в електронній формі з метою підвищення ефективності здійснення бюджетного та податкового процесу, бюджетного та податкового контролю, забезпечуючи відкритість для населення результатів їх діяльності. Сьогодні активно опрацьовуються питання формування і вдосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері цифрової економіки, гармонізація підходів до її нормативно-правового регулювання, в тому числі з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Реагуючи на процеси цифровізації і «віртуалізації» спробами наукового осмислення таких явищ, як цифровізація, криптовалюта, блокчейн необхідно приділяти особливу увагу дослідженням інформаційних систем і технологій у бюджетному і податковому контролі, впровадження в бюджетні та податкові правовідносини інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Процеси цифровізації бюджетної діяльності стимулюють дослідницький інтерес до проблем бюджетного контролю і забезпечення законності в сфері державних закупівель; застосування інноваційних технологій в бюджетному плануванні, механізмам залучення представників громадянського суспільства в бюджетний процес і реалізації принципу прозорості (відкритості). Адже бюджетна система – найважливіший механізм, що забезпечує єдність держави. Без її ефективного функціонування важко здійснюваним стає завдання по реалізації завдань і функцій публічно-правових утворень, закріплених в Конституції. При цьому збалансованість бюджетної системи на найвищому рівні проголошена однією з умов забезпечення економічної безпеки, а також вказана серед основних завдань щодо реалізації сталого розвитку національної фінансової системи. Одним з факторів, що забезпечують збалансоване функціонування бюджетної системи, є бюджетний контроль, повноваження окремих органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства нормативно визначені в розділі 5 Бюджетного

кодексу України. Контроль, як і більшість сфер сучасної дійсності, інтенсивно піддається процесам цифровізації.

Безперечно в сучасний період розвитку права і держави цифровізація стає значущим фактором економічного, правового, соціального і політичного життя. Однак, не применшуючи всю важливість цифровізації, необхідно і не забувати про важливість захисту інтересів особистості та суспільства.

Стосовно податкової політики, то з огляду на те, що вона нерозривно пов'язана з політичними процесами і управлінням державою, слід звернути увагу, що динамічний розвиток цифрових платформ впливає на саму суть демократичних процесів. Активне впровадження інформаційних технологій в різні сфери життєдіяльності не могло обійти стороною і суспільні відносини, що складаються в інтеграційних утвореннях. Для їх успішного функціонування необхідна, зокрема, фінансова база, яка формується відповідно до розроблених і прийнятих правових норм.

Використовуючи інтернет-технології, податкова політика трансформує нашу податкову систему в сторону прозорості, доступності, оперативності, а також скорочує тіньовий сектор економіки, створює конкурентне середовище і забезпечує інвестиційну привабливість економіки країни. Використання сучасних цифрових технологій набуває особливого значення і для розвитку податкової системи країни: з одного боку, оптимізується діяльність податкових органів, а з іншого, – скорочується час і спрощуються процедури подання та отримання необхідної інформації платниками податків. Для успішного стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні потрібна ефективна бюджетна та податкова політика.

Список використаних джерел:

1. Латковська Т.А. Розвиток науки фінансового права – запорука розвитку Української держави. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / редкол.: С.В.Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. В.М. Дрьомін. Одеса: Юридична література. 2012. Том XI, частина 2. С. 9-18.

2. Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні. Монографія. Чернівці, Технодрук. 2019. 286 с.

3. Смичок Є.М. Причини формування судової доктрини в доктрині податкового права. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 27. 2020. С. 85-93.

4. Про Державний бюджет України на 2021 рік. Закон України від 15 грудня 2020 року № 1082-IX. Додаток № 3 до Державного бюджету України на 2021 рік. Додаток № 3 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1158-IX від 29.01.2021, № 1393-IX від 15.04.2021, № 1434-IX від 29.04.2021, № 1563-IX від 17.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення 24.06.2021).

5. Національна економічна стратегія на період до 2030 року. Постанова Кабінету Міністрів від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25> (дата звернення 10.06.2021).

6. Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України. Рішення Ради НБУ № 48-рд від 30 жовтня 2018 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/law/30102018_48-rd.pdf?v=4 (дата звернення 24.06.2021).

7. Порядок обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 627. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КР210627> (дата звернення 24.06.2021).

8. Улютин Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>.

9. Латковська Т.А., Гнатовська А.І. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами : монографія. Одеса : Фенікс, 2014. 234 с.

10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Закон України від 15 грудня 2020 року № 1081-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#Text> (дата звернення 10.06.2021).

12. Оніщенко В. Структура місцевих бюджетів у 2021 році. URL: <https://www.budgetnyk.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots>

13. Марущак А.В. Правові основи контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні. International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage». Conference proceedings, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing». S. 393–395.

14. Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13241?page=2>

15. Бюджетний кодекс України. Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 10.06.2021).

16. Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС. Електронний ресурс. URL: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/. (дата звернення 24.06.2021).

17. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490. (дата звернення 01.07.2021).

18. Регламент Верховної Ради України. Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>. (дата звернення 24.06.2021).

19. Бюджетна декларація на 2022 – 2024 роки: особливості взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13661>. (дата звернення 01.07.2021).

20. Viktoriia V. Chaika, Liubov M. Kasianenko, Tamara A. Latkovska, Nadiia Yu. Pryshva, Vasyl V. Topchii. Legal Forms of Implementation of Foreign Tax Policy in the Context of European Integration of Ukraine. Journal of Advanced Research in Law and Economics. [S.l.]. V. 10. №. 1. P. 85-103. mar. 2019.

21. Маліс Н.І. Податкова політика держави. URL: https://stud.com.ua/34049/ekonomika/podatкова_politika_derzhavi.

22. Барін О.Р. Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи : автореферат на здобуття ступеня к.ю.н. Одеса, 2018. 23 с.

23. Марущак А., Олексій У. Науково-нормативні підходи до визначення податкової політики. Юридичний вісник. № 1. 2021. С. 101-107.

24. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

25. Латковський П.П. Цифровізація та електронне урядування – ключ до реформ в Україні. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-ти річчя проголошення незалежності України та 25-ти річчя прийняття

Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 39-42.

26. Податковий кодекс України. Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI (п. 4.1.10 ст. 4). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>. (дата звернення 10.06.2021).

27. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні. Проект Закону України від 14.04.2021 р. № 5376. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71663. (дата звернення 10.06.2021).

28. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71663

29. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Справа № 1-17/2005 від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>

30. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року №17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text>.

Ніщимна С.О.

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного, цивільного та
господарського права і процесу,
Академія Держаної пенітенціарної служби
ORCID ID: 0000-0001-7424-7688

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Анотація. Розділ присвячено висвітленню питання правового регулювання місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Реформа децентралізації є однією з ключових реформ, що проводяться в Україні в останні роки. Самостійність місцевих бюджетів має на меті організацію самостійного управління територією, ухвалення рішень, виконання поставлених завдань та здійснення контролю за їх виконанням. Якісна організація управління територією має базуватися на чинному законодавстві, яке забезпечує правове регулювання процесів децентралізації. Неабияке значення для цього має ухвалення нормативно-правових актів, що забезпечує так званий процес бюджетної децентралізації. Внесення змін до бюджетного та податкового законодавства спрямовані на забезпечення можливості розширення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів й досягнення цілей розвитку місцевих громад.

Вступ

Місцеві бюджети, виступаючи основним бюджетним фондом місцевих органів влади, призначені для перерозподілу фінансових ресурсів між окремими групами населення, галузями економіки на рівні адміністративно-територіальних одиниць. За допомогою цих бюджетів місцеві органи влади здійснюють акумулювання фінансових ресурсів для вирішення комплексних соціально-економічних завдань на місцевому рівні. Саме тому дослідження правового регулювання місцевих бюджетів в умовах децентралізації має вагомим теоретико-методологічне та

практичне значення в сучасних умовах. Процес забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом впровадження бюджетної децентралізації є однією із найважливіших проблем формування місцевих бюджетів.

Для того, щоб громада мала змогу забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Ймовірно, що за формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць виникає потреба змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, а й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів.

Незважаючи на значні наукові роботи в галузі місцевих фінансів, бюджетів та їх правого регулювання, потрібні подальші дослідження, спрямовані на визначення особливостей правового регулювання місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

1. Загальноправові засади здійснення процесу децентралізації в Україні

В Україні реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбувається на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової,

організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій тощо.¹

Процес децентралізації в нашій країні розпочато у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Для вирішення питання фінансової децентралізації було внесено відповідні зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України. Саме такі перетворення, що базувалися на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування дозволили сформуванню оновлений інститут місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

На початковому етапі реформи у 2014 році тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, що викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно, і якість життя та послуг, що отримувало населення. Такий стан справ вимагав проведення кардинальних реформ у частині державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Основні засади фінансової діяльності органів місцевого самоврядування визначені ст. 142 Конституції України, яка закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а

¹ Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 111-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (дата звернення: 20.07.2021).

також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.²

Конституцією України надано право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування. Так, 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 (стаття 142).

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (стаття 143).

Запровадження реформи місцевого самоврядування сприяло тому, що у 2015 році Верховною Радою України було схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні³, у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування шляхом внесення змін до низки чинних нормативно-правових актів, у тому числі до змісту

² Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 20.07.2021).

³ Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

Конституції України. На сьогоднішній день заплановані заходи поступово впроваджуються шляхом нормативного затвердження, а саме внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

Разом із загальними засадами організації діяльності місцевого самоврядування, Конституцією України закріплено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (стаття 95).

Бюджетним кодексом України встановлено структуру бюджетної системи України, яка складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Згідно з п. 35 частини першої статті 2 та статті 5 Бюджетного кодексу України до місцевих бюджетів належать: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Норми частини 2 статті 2 Бюджетного кодексу України закріплюють, що бюджети місцевого самоврядування складаються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджетів районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).⁴ Як бачимо, структура бюджетів місцевого самоврядування дещо змінилася у зв'язку із внесенням змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2020 року. Раніше до бюджетів місцевого самоврядування відносили бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Статтею 26 Бюджетного кодексу України також визначається виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, до повноважень яких належать, наприклад, розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад,

⁴ Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>. (дата звернення: 25.07.2021).

розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету тощо.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають такі основні повноваження в галузі бюджету: складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проєкту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних і обласних бюджетів; здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету (стаття 28).

Окремі норми Бюджетного кодексу України (р. III) присвячені місцевим бюджетам, де визначений склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також регламентовано складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів. Четвертий розділ Бюджетного кодексу України присвячений міжбюджетним відносинам та містить статті, які визначають загальні положення; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, що визначеного ст. 87-93 Бюджетного кодексу України. Видатки здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку, кошти якого спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, здійснення інвестиційної діяльності, інших заходів, пов'язаних з розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.⁵

Крім цього, бюджетним законодавством розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін

⁵ Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>. (дата звернення: 25.07.2021).

до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів»⁶ та Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад»⁷, де визначено особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, у т.ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»⁸ визначив, зокрема, склад доходів об'єднаних територіальних громад. Так, стаття 64 Бюджетного кодексу України містить відкритий перелік з більше сорока пунктів, які закріплюють види доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад. Зокрема, до таких доходів належать:

1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, процентів на вклад (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці), що сплачується (перераховується) на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);

2) 40 відсотків податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, процентів на вклад (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці), що сплачується (перераховується) на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва;

⁶ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 08.09.2016 р. № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19#Text> (дата звернення: 26.07.2021).

⁸ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 26.07.2021).

3) 37 відсотків рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

4) 45 відсотків рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

5) 25 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

6) 3 відсотки рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

7) 5 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

8) 30 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину;

9) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради, зараховується до відповідних бюджетів;

10) місцеві податки та збори;

11) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами

відповідних місцевих рад, яка зараховується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування тощо.⁹

Запровадження змін до законодавства у практику бюджетування розширило фінансові ресурсу місцевих бюджетів. За період децентралізації було прийнято ряд законів та внесено зміни до чинних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію цієї реформи. Так, поряд із Бюджетним кодексом України значну роль у правовому регулюванні місцевих бюджетів відіграє також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰ та Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.¹¹

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, одним із принципів реформування органів місцевого самоврядування є додержання принципів правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування.¹²

На виконання зазначеної Концепції у 2016 році Кабінетом Міністрів України було прийнято План заходів щодо її реалізації. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні забезпечив розроблення законодавчих актів, що сприяли прискоренню процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні.

2. Спеціальноправові підстави реформування місцевих органів влади в Україні

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розвиває положення Конституції України щодо фінансового забезпечення територіальних громад. Стаття 16 Закону визначає,

⁹ Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

¹¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

¹² Там само.

що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.¹³

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» після добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду, їхні бюджети об'єднуються в один бюджет ОТГ.

Відповідно до ст. 61 вказаного закону органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно із Бюджетним кодексом України.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Складання і схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Втручання державних

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятками, передбаченими законодавством.

Крім цього, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено загальні засади формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів. Так, стаття 63 Закону закріплює, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України.¹⁴

Стаття 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає порядок здійснення видатків місцевих бюджетів. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»¹⁵ наділив органи місцевого самоврядування

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

¹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text> (дата звернення: 10.07.2021).

додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

Крім того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища»¹⁶ визначає нове поняття «старостинський округ» – частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁷, на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»¹⁸ наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

За допомогою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих

¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

¹⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.07.2021).

¹⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text> (дата звернення: 10.07.2021).

на територіях суміжних районів»¹⁹ було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкоджала призначенню перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК).

Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об'єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтовувала необхідністю попереднього внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Відповідно до зазначеного Закону:

– утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує;

– рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів.²⁰

Разом з цим, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад»²¹ вирішував проблему тих громад, що не потрапили до жодної об'єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Такі громади отримали можливість приєднатися до вже утворених об'єднаних територіальних громад.

Прийнятий у 2015 році Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²² стимулював територіальні

¹⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

²⁰ Там само.

²¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851 –VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

²² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.07.2021).

громади до об'єднання, оскільки спрямований на регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконувалися окремо до закінчення бюджетного періоду. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, мала право вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об'єдналися.

Законом передбачено, що до завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції головних розпорядників, розпорядників бюджетних коштів територіальних громад, що об'єдналися, здійснювали:

- 1) відповідні місцеві фінансові органи, створені до об'єднання територіальних громад;
- 2) сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені згідно із законом.²³

Статтею 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено порядок здійснення фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до

²³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.07.2021).

об'єднаних територіальних громад. Така підтримка відбувається шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад»²⁴, який розроблено з використанням європейського досвіду. Він визначає, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва. До прийняття цього закону чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво.

Законом визначено, що територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Формами співробітництва є:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

²⁴ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (стаття 4).

Статтею 16 Закону визначено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:

- 1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;
- 2) самооподаткування;
- 3) інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів.²⁵

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики».²⁶ Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Розділом IV Закону встановлено порядок фінансового забезпечення державної регіональної політики. Так, механізмами фінансування державної регіональної політики визначено:

- 1) міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;
- 2) об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних

²⁵ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

²⁶ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій;

- 3) капітальні видатки державного бюджету;
- 4) державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності територій;
- 5) угоди щодо регіонального розвитку;
- 6) програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Джерелами фінансування державної регіональної політики є:

- 1) кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку;
- 2) кошти місцевих бюджетів;
- 3) благодійні внески;
- 4) кошти міжнародних організацій;
- 5) кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.²⁷

Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи в частині укрупнення адміністративно-територіальних одиниць відносини між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад, визначені згідно з додатком № 5 даного Закону. Так, обсяг міжбюджетних трансфертів з державного бюджету для 1463 територіальних громад складає 155350351,7 тис. грн (у т.ч. 99647368,2 тис. грн освітньої субвенції та 15702983,5 тис. грн. базової дотації).²⁸

Міністерство фінансів України для підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим

²⁷ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

²⁸ Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

.....
бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (включаючи пропозиції щодо об'єктів і заходів, що можуть забезпечуватися за рахунок цієї субвенції) утворює комісію, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Міністерство фінансів України на підставі рішення цієї комісії подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (стаття 35).²⁹

Прикінцевими положеннями Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» встановлено, що у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України Державній казначейській службі України здійснити перенесення активів, зобов'язань та результатів виконання районних бюджетів ліквідованих районів і бюджетів розформованих територіальних громад, залишків коштів на рахунках таких бюджетів та рахунках розпорядників коштів таких бюджетів за власними надходженнями бюджетних установ і зареєстрованих бюджетних зобов'язань розпорядників коштів таких бюджетів, що обліковувалися станом на 1 січня 2021 року на рахунках таких бюджетів та рахунках розпорядників коштів таких бюджетів, на відповідні рахунки районних бюджетів новоутворених районів і бюджетів сформованих територіальних громад та рахунки розпорядників коштів таких бюджетів. Це положення застосовується виключно до місцевих бюджетів у районах і населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень.³⁰

²⁹ Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

³⁰ Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

3. Стратегічні нормативні підстави децентралізації в Україні

Проблемою місцевого самоврядування й досі залишається неможливість місцевої влади гарантувати гідний рівень життя громадян. Утворення об'єднаних територіальних громад сприяє об'єднанню ресурсів місцевих бюджетів, а отже, має на меті підвищення загального життєвого рівня місцевого населення.

Місцеві бюджети являють собою основний фінансовий план розвитку територіальних громад, районів і областей України. Дохідна частина кожного місцевого бюджету відображає результати роботи підприємств, організацій та інших суб'єктів господарювання, що діють на визначеній території.

Головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними покладених на них функцій і повноважень, найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг, формування стимулюючого механізму щодо ефективного використання фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел фінансування.

Місцеві бюджети проявляються у двох основних аспектах: 1) як організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; 2) як система фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також місцевих бюджетів між собою.

Місцеві бюджети є фінансовою категорією, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарюючими суб'єктами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами й населенням певної території, що складаються при мобілізації й витрачання коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Місцевий бюджет складається зі спеціального та загального фондів. Спеціальний фонд формується з конкретно визначених джерел надходжень і використовується на фінансування

конкретно визначених цілей (статей видатків). Загальний фонд – не має конкретно визначених надходжень та не прив’язується до заздальгідь визначених витрат.

Реформа децентралізації доводить, що місцеві органи влади до її початку не володіли достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на місцевому рівні, оскільки спостерігалася концентрація фінансових ресурсів у державному бюджеті. Застосовувалася практика відрахувань переважно від регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету з незначною часткою закріплених за територіями податкових платежів.

Функціонування місцевих бюджетів має базуватися на таких основних засадах:

– перерозподіл компетенцій між центральними органами влади і органами місцевого самоврядування, що сприяє переходу до децентралізації державних фінансів. За рахунок коштів державного бюджету фінансуються видатки, що забезпечують покриття загальнодержавних потреб. Місцеві ж фінанси спрямовуються на вирішення завдань місцевого самоврядування;

– удосконалення механізму міжтериторіального фінансового вирівнювання, який негативно впливав на дохідну частину місцевих бюджетів та позбавляв місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів.

Забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування є необхідною умовою інтеграції України до європейського співтовариства. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування сприяє досягненню самостійності та самодостатності територіальних громад. На виконання цього спрямовані й положення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»³¹ та Указу Президента України №722/2019 від 30 вересня

³¹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

2019 року «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року».³²

Даний Указ спрямований на втілення норм резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1, якою проголошено глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації, з урахуванням специфіки розвитку України. Метою є забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина.³³

У 2020 р. Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, у якій зазначено, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.³⁴

Констатуючи, що ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини, Стратегією визначено першочергові завдання нової регіональної політики:

- прискорення економічного зростання регіонів;
- підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу;
- створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення;

³² Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указу Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 20.07.2021).

³³ Там само.

³⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 20.07.2021).

– створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів.³⁵

На виконання цих завдань визначені підходи до формування та реалізації окремих елементів державної регіональної політики в рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Одним з таких підходів є фінансування, тобто цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, що забезпечують виконання окремих завдань Стратегії. Разом з цим наголошено, що крім нових податкових надходжень, регіони та територіальні громади отримали доступ до потужних державних інвестиційних ресурсів – державного фонду регіонального розвитку, субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, розбудову інфраструктури територіальних громад тощо.

Стратегічною метою державної регіональної політики до 2027 року є розвиток та єдність, орієнтовані на людину — гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для підвищення рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється за рахунок:

– державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до законодавства щорічний обсяг державного фонду регіонального розвитку у державному бюджеті становитиме не менш як 1 відсоток доходів загального фонду. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на реалізацію програм і проєктів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам

³⁵ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 20.07.2021).

та завданнями, визначеним у цій Стратегії та регіональних стратегіях розвитку;

– коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери у регіонах;

– субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам;

– коштів місцевих бюджетів;

– коштів технічної допомоги та секторальної підтримки ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій;

– коштів інвесторів, власних коштів підприємств.

Для виконання окремих завдань Стратегії можуть залучатися такі фінансові джерела:

– фонд розвитку сільських територій, який може бути створений шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України;

– кошти приватних інвесторів у рамках реалізації інвестиційних проєктів на регіональному рівні із застосуванням механізму державно-приватного партнерства.

Передбачається, що обсяги фінансування завдань з реалізації Стратегії мають визначатися на основі пропозицій центральних органів виконавчої влади, що є державними замовниками відповідних державних програм, з урахуванням бюджетних призначень головних розпорядників бюджетних коштів за програмами, визначеними в Державному бюджеті України на відповідний рік, та уточнятися щороку відповідно до закону про Державний бюджет України на відповідний рік та Бюджетної декларації з урахуванням наявних бюджетних можливостей.³⁶

Отже, фінансове забезпечення розвитку територіальних громад покладається на органи місцевого самоврядування, а також на інші уповноважені суб'єкти. Внесення змін на

³⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 20.07.2021).

законодавчому рівні до бюджетного та податкового законодавства сприяють підвищенню якості фінансового забезпечення територіальних громад та збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

4. Правові засади фінансової децентралізації місцевих бюджетів в Україні

Досвід більшості розвинутих країн Європи переконує, що основою для свого розвитку вони обрали варіант формування місцевих бюджетів шляхом бюджетної децентралізації. Суть полягає у тому, що на органи місцевої влади покладалися повноваження щодо забезпечення загального розвитку власних територій: економічні, соціальні, освітні, виховні тощо. Така практика у повній мірі виправдала себе, а досвід переконує, що бюджетна децентралізація є дієвим способом забезпечення фінансової стабільності для розвитку регіонів. Підтримка полягала у тому, що передача повноважень з центральних бюджетів цих країн супроводжувалася й розширенням фінансової бази місцевого самоврядування. У результаті місцеве самоврядування країн ЄС має фінансову автономію та стабільність розвитку власних територій.

Зубріліна В.В. вважає, що децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів складають понад 50%, а країни, де рівень надходжень від трансфертів складає понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення.³⁷

За даними Кабінету Міністрів України за 6 років реформи, тобто станом на 2020 рік, було утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громади.³⁸

Наказом Міністерства розвитку громад та територій України затверджено Кодифікатор адміністративно-

³⁷ Зубріліна В.В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення. *Економічний простір: збірник наук. праць*. Дніпропетровськ: ПДАБА: 2014. № 91.С. 94-109. URL: http://www.vtei.com.ua/images/VN/14_06_2018_1.pdf (дата звернення: 25.07.2021).

³⁸ Реформа децентралізації: Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 25.07.2021).

територіальних одиниць та територій територіальних громад, який визначає такі рівні:

1. «Перший рівень» – Автономна Республіка Крим, області, міста, що мають спеціальний статус.
2. «Другий рівень» – райони в областях та Автономній Республіці Крим.
3. «Третій рівень» – території територіальних громад в областях, територіальні громади Автономної Республіки Крим.
4. «Четвертий рівень» – міста, селища міського типу, села, селища (населені пункти).
5. «Додатковий рівень» – райони в містах (в тому числі, в містах, що мають спеціальний статус).³⁹

У результаті реформування на сьогодні в Україні створено 1469 територіальних громад на рівні міст, селищ, сіл.

Децентралізація влади визначена в Україні однією з ключових реформ. Системним підґрунтям для її запровадження стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 року.⁴⁰

Крім того, слід зазначити, що згідно із Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р.⁴¹ центральні органи виконавчої влади мають проводити попередні консультації із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо:

- проєкту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу;
- пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини;
- проєктів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів;

³⁹ Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 26.11.2020 № 290 в редакції Наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 12 січня 2021 року № 3. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/#atlas> (дата звернення: 25.07.2021).

⁴⁰ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

⁴¹ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 року № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

– проєктів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування, та інші питання.

Місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних фондів грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту їх населення.

Місцевий бюджет – це фонд фінансових ресурсів, який забезпечує грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку. Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування з усіма підприємствами, організаціями й установами окремої території, а також між місцевими бюджетами різних рівнів і державним бюджетом.

Здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є завданням органів місцевого самоврядування, а доходи місцевого бюджету є засобом їх покриття. Це означає, що без мобілізації відповідних надходжень до місцевих бюджетів та контролю за їх витрачанням органами місцевого самоврядування неможливо виконувати як надані державою, так і власні повноваження.

У зв'язку з цим місцеві ради різного рівня для раціонального планування повноти надходжень до бюджету повинні володіти інформацією про стан фактичної сплати податків та зборів, а також про платників податків, які перебувають та здійснюють свою господарську діяльність на відповідних територіях.

На виконання поставлених Урядом завдань щодо зміцнення самодостатності місцевих бюджетів було прийнято зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, які вже сьогодні значно розширили фінансові можливості місцевих бюджетів, а в майбутньому дозволять зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані територіальні громади. Переважна більшість територіальних громад України, які мають вирішувати питання місцевого значення, на сьогодні, ще не

спроможні виконувати їх через брак власних коштів. Саме тому фінансова децентралізація стала основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Реформа міжбюджетних відносин у контексті реформи децентралізації – це стимулювання для місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати свої видатки.

Починаючи з 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного до місцевих бюджетів низки податків, а також запровадження нових зборів.

У ході реалізації програми децентралізації підготовлено та прийнято низку важливих законів стосовно розвитку місцевого самоврядування з метою його підсилення, надання йому більших повноважень, фінансової самостійності та незалежності для вирішенні соціально-економічних питань розвитку територіальних громад.

До 2017 року переважна більшість місцевих бюджетів фактично були дефіцитними, тобто мала місце хронічна нестача бюджетних коштів для виконання відповідних зобов'язань, визначених бюджетним законодавством. Реформа щодо посилення фінансової спроможності територіальних громад дала змогу збільшити надходження додаткових коштів до місцевих бюджетів у середньому по Україні на 50%.⁴²

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, яка набула чинності з 1 вересня 2017 року, наша країна виконала значний обсяг взятих на себе зобов'язань, у тому числі в частині реформування законодавства та адаптації його до асquis ЄС. Окрему групу нормативно-правових актів місце складають закони, які перерозподіляють повноваження між центральними та місцевими органами влади.

У процесі адаптації національного законодавства до європейських стандартів, в рамках реалізації Угоди про

⁴² Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 02.12.2016 року №1801-VIII. URL: <http://kmu> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

асоціацію з ЄС, країна усуває всі неузгодженості, в тому числі з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування, та забезпечує неухильне дотримання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та інших документів, що спрямовані на децентралізацію і підсилення ролі місцевого самоврядування у вирішенні нагальних питань розвитку територіальних громад.⁴³

Основними суб'єктами правового регулювання фінансових відносин, які ухвалюють нормативно-правові документи з фінансового забезпечення розвитку територіальних громад є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України. Цими органами було прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють питання фінансування територіальних громад, зокрема: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про Державний бюджет України», «Про співробітництво територіальних громад»; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ», «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів», «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» тощо.

Згідно з Бюджетним кодексом України відповідними повноваженнями зі здійснення контролю за надходженням та використанням коштів місцевих бюджетів наділено Верховну Раду України, Рахункову палату, Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад.⁴⁴

Центральним органом виконавчої влади, уповноваженим Президентом України на реалізацію державної політики у сфері

⁴³ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

⁴⁴ Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

державного фінансового контролю, є Державна аудиторська служба України, яка проводить державний фінансовий контроль у формі державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування, відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»⁴⁵ та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України».⁴⁶ Головним завданням Державної аудиторської служби України є здійснення державного фінансового контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням та за достовірним відображенням у бухгалтерському обліку та звітності. У зв'язку з конституційним розмежуванням державної влади та місцевого самоврядування повноваження Державної аудиторської служби України щодо органів місцевого самоврядування поширюються лише на ту їх частину фінансової діяльності, що пов'язана з участю держави у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та їх фінансовою підтримкою.

При проведенні перевірки органів місцевого самоврядування контролюючі органи мають:

- відстежити рівень дотримання порядку проходження бюджетних коштів від поточного рахунку місцевого бюджету та рахунків з обліку коштів державного та місцевого бюджетів в органах Державної казначейської служби України через основних розпорядників коштів на фінансування визначених потреб;
- перевірити правильність формування та використання коштів від надходжень, що мають цільове призначення;
- оцінити стан збереження та ефективність використання державного і комунального майна, інших матеріальних і

⁴⁵ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993р. № 2939-ХІІ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

⁴⁶ Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. №43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

нематеріальних активів, що отримують кошти з бюджетів різних рівнів.⁴⁷

За підсумками проведених перевірок місцевих бюджетів складається документація з обов'язковими вимогами до керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, установ, організацій та закладів, що фінансуються з місцевих бюджетів, щодо усунення виявлених недоліків і встановлюється контроль за її виконанням. Матеріали перевірок, оформлені в установленому порядку двосторонніми актами за підписами особи, яка здійснювала ревізію, керівника органу місцевого самоврядування і керівника бухгалтерської служби, в окремих випадках передаються для розгляду до правоохоронних органів.

Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів, що проводиться Державною аудиторською службою України, є формою внутрішнього державного фінансового контролю. Крім цього, Рахункова палата проводить незалежну, неупереджену оцінку законності та ефективності виконання місцевих бюджетів, тобто здійснюється зовнішній державний фінансовий контроль.

Рахункова палата спрямовує свою діяльність на контроль законності та ефективності використання коштів, які надаються з державного бюджету до місцевих бюджетів у вигляді трансфертів; контролює ефективність управління коштами Державного бюджету та перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються на виконання загальнодержавних програм.

Контроль виконання місцевих бюджетів має важливе значення для забезпечення функціонування фінансового механізму органів місцевого самоврядування, що пояснюється дефіцитністю місцевих бюджетів, їх дотаційністю, недоліками при формуванні дохідної частини бюджету та рівнем порушень у використанні їх коштів. Через це належним чином не реалізуються певні соціально-економічні функції місцевого самоврядування і тому слід впорядкувати норми щодо

⁴⁷ Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

повноважень та відповідальності органів контролю за дотриманням бюджетного законодавства на місцевому рівні. Результати діяльності контролюючих органів свідчать про зростаючу динаміку порушень у фінансовій сфері і тому виникає необхідність здійснення періодичного та всеохоплюючого державного фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Фінансовий контроль за виконанням бюджету будь-якого рівня повинен обов'язково передбачати контроль планування видатків цього бюджету. Водночас функції фінансового контролю планування бюджетних програм для жодного контролюючого органу не визначено.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»⁴⁸ усі головні розпорядники бюджетних коштів повинні складати паспорти бюджетних програм, оскільки цей документ дає можливість як розпорядникові бюджетних коштів, так і контролюючому органу отримати інформацію про обсяги запланованих витрат на здійснення заходів за програмою та результати від її реалізації.

Важливим напрямом під час контролю є перевірка результативних показників при плануванні бюджетних програм. Однією із основних вимог для затвердження бюджетної програми є відповідність її кінцевого результату пріоритетам регіональної політики, що має сприяти досягненню стратегічної мети розвитку адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді.

При здійсненні фінансового контролю планування бюджетної програми слід перевірити, наскільки запланований кінцевий результат відповідає пріоритетам регіональної політики, затвердженої документом, що містить стратегію розвитку відповідного регіону.

Фінансовий контроль як елемент управління бюджетними коштами здатний позитивно вплинути на ефективність їх

⁴⁸ Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

використання місцевою владою з метою задоволення потреб населення. У зв'язку з цим фінансовий контроль планування бюджетних програм потребує вдосконалення, зокрема, шляхом визначення таких напрямів перевірки: правильність результативних показників, законність затвердження бюджетних програм і вчасність затвердження та доведення бюджетних програм до відповідальних виконавців; порівняння варіантів бюджетних програм перед їх затвердженням; висвітлення інформації про заплановані бюджетні програми в мережі Інтернет. Це дасть змогу підвищити рівень точності й ефективності результативних показників бюджетних програм і прозорості інформації про заплановані видатки за рахунок бюджетних коштів.

З метою здійснення ефективного фінансового контролю за плануванням бюджетних програм виокремлюють такі основні напрями, перевірка за якими необхідна для підвищення їхньої результативності:

- правильність результативних показників;
- законність затвердження бюджетних програм;
- вчасність затвердження та доведення бюджетних програм до відповідальних виконавців.

Крім цього, доцільним є наділити органи державного фінансового контролю функцією перевірки планування бюджетних програм, доповнивши п. 1 ст. 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»⁴⁹ таким словосполученням: «за плануванням бюджетних програм та їх результативних показників». У результаті можна запобігти плануванню неефективних бюджетних програм; більш точно планувати результативні показники, які б відповідали стратегії розвитку певного регіону та оцінювати, наскільки підвищиться результативність діяльності розпорядника бюджетних коштів за умови виконання бюджетної програми.

⁴⁹ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993р. № 2939-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

Не менш важливу роль у фінансовому контролі планування бюджетних програм повинні відігравати місцеві фінансові органи. Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання головні розпорядники розробляють проекти паспортів і подають їх на затвердження місцевому фінансовому органу протягом 30 днів після набрання чинності рішенням про місцевий бюджет.⁵⁰ Це означає, що останні виконують повноваження з оцінювання бюджетних програм на етапі їх планування. Розпорядникам бюджетних коштів доцільно було б подавати на затвердження кілька варіантів певної програми з різними показниками обсягів і структури ресурсів, які забезпечують її виконання, ефективність та якість. Це дасть можливість порівняти різні варіанти бюджетної програми й обрати такий, що матиме найефективніші показники.

Також органам державного фінансового контролю доречно було б перевіряти, чи не дублюються цілі та соціально-економічний результат бюджетних програм, що подаються на затвердження. З цією метою слід у нормативно-правових документах, що встановлюють повноваження місцевих фінансових органів, визначити функції фінансового контролю планування бюджетних програм.

Планування та реалізація бюджетних програм мають на меті підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів країни, а це означає, що кінцевими споживачами послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, є населення. У зв'язку з цим громадський контроль планування бюджетних програм є так само важливим як з боку державних, так і з боку місцевих органів влади. Останнім часом актуальним є підвищення прозорості бюджетного процесу та доступності інформації для населення про використання бюджетних коштів. Відповідальні виконавці бюджетних програм забезпечують вільний доступ через мережу Інтернет до інформації про заплановані бюджетні програми та їхні показники. Результати оприлюднення

⁵⁰ Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

аналізуються розпорядниками бюджетних коштів і враховуються з метою вдосконалення змісту бюджетних програм.

Отже, однією з ключових умов ефективної діяльності органів місцевої влади є питання бюджетної децентралізації, яке на сьогоднішньому етапі розвитку нашої країни набуло першочергового значення. Для ефективного функціонування бюджетної системи України в державі було запроваджено процес перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування. Від успішно проведеної реформи децентралізації залежить стабільність соціально-економічного розвитку та процвітання держави в цілому.

На сьогоднішній день можна виділити такі основні проблеми процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні:

1. Невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків.

2. Домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку.

3. Неспроможність надання якісних публічних послуг. Такі повноваження сьогодні покладено на органи місцевого самоврядування, які мають обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо.

З огляду на це, відповідним місцевим бюджетам необхідно забезпечити отримання фінансових ресурсів достатніх для якісного надання послуг та забезпечення соціальних гарантій населення регіонів. Делегування і передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування дозволяє реалізувати принцип субсидіарності, здійснити децентралізацію. Цей процес повинен супроводжуватися одночасною передачею фінансових ресурсів, що відповідає принципу фінансової підтримки місцевого самоврядування. У процесі реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації

необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливі межі їхньої реалізації з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми, бажано на постійній основі, обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

Висновки

Однією із умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. В умовах децентралізації основними джерелами для виконання місцевою владою своїх функцій є бюджетні кошти та кошти місцевого самоврядування. Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Достатня фінансова незалежність місцевих бюджетів призводить до економічної самостійності місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. У кінцевому підсумку це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення регіонів.

На даний час Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади. Нові підходи у міжбюджетних відносинах сприяли позитивним змінам у напрямку формування фінансових ресурсів регіонів та збільшило мотивацію до наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Одним із принципів реформування органів місцевого самоврядування є додержання принципів правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, що визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні, схваленої у 2014 р. У процесі адаптації національного законодавства до європейських стандартів, в рамках реалізації Угоди про асоціацію з ЄС, Україна поступово узгоджує своє законодавство з нормами міжнародного права, в тому числі з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування, та забезпечує неухильне дотримання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та інших документів, що спрямовані на децентралізацію і підсилення ролі місцевого самоврядування у вирішенні нагальних питань розвитку територіальних громад.

Згідно з нормами Бюджетного кодексу України відповідними повноваженнями зі здійснення контролю за надходженням та використанням коштів місцевих бюджетів наділено Верховну Раду України, Рахункову палату, Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад. Відповідним законодавством передбачений фінансовий контроль за плануванням та виконанням бюджетів будь-якого рівня.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).
2. Зубріліна В.В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення. *Економічний простір: збірник наук. праць*. Дніпропетровськ: ПДАБА: 2014. № 91.С. 94-109. URL: http://www.vtei.com.ua/images/VN/14_06_2018_1.pdf (дата звернення: 25.07.2021).
3. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 20.07.2021).
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

Ніщимна С.О.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

5. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 26.11.2020 № 290 в редакції Наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 12 січня 2021 року № 3. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/#atlas> (дата звернення: 25.07.2021).

6. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

7. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 року № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 08.09.2016 р. № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19#Text> (дата звернення: 26.07.2021).

10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 26.07.2021).

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851 –VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text> (дата звернення: 10.07.2021).

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від

10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text> (дата звернення: 10.07.2021).

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

16. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

17. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

18. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.07.2021).

19. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 15.07.2021).

20. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 20.07.2021).

21. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

22. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. №43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

23. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

24. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993р. № 2939-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

25. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. URL:

Ніщимна С.О.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text> (дата звернення: 25.07.2021).

26. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

27. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

28. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указу Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 20.07.2021).

29. Реформа децентралізації: Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 25.07.2021).

30. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 111-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (дата звернення: 20.07.2021).

Хохуляк В.В.

доктор юридичних наук, доцент,
суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді
ORCID ID: 0000-0002-0742-4450

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ
РОЗГЛЯДУ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ
У ПРИЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРИНЦИПУ ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ**

У фінансово-правовій літературі неодноразово наголошувалось на необхідності забезпечення єдності судової практики розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Важливим інструментом ефективності даного процесу є реалізація принципу юридичної визначеності як складової принципу верховенства права. Саме юридична визначеність є універсальною гарантією захисту публічних і приватних інтересів: з одного боку, її практична реалізація обмежує дискретний розсуд податкових органів, не допускає можливості його переростання в адміністративне свавілля, а з іншого – перешкоджає здійсненню приватними особами – платниками податків протиправних діянь і набуття необґрунтованої податкової вигоди. Невизначеність в податковому праві, навпаки, може призвести як до порушень прав і законних інтересів приватних осіб з боку держави, так і до ухилень – свідомих або ненавмисних – від належного виконання платниками податку податкового обов'язку.

Разом із тим, проблема реалізації принципу юридичної визначеності продовжує залишатись однією з найбільш актуальних для фінансово-правової науки та практики. Це зумовлено перш за все публічно-правовим режимом податкового права якому властива потреба у чітких, недвозначних та стабільних правових приписах. По-друге, прагнення законодавця забезпечити відповідність податкових норм до динамічних соціально-економічних процесів, призводить до необхідності впровадження податкових реформ, що може продукувати певну напруженість в частині вимог послідовності, стабільності та

передбачуваності податково-правового регулювання. По-третє, притаманна податковим відносинам конфліктність, що пов'язана з одностороннім рухом доходів від платника податків – власника до держави, диктує підвищені вимоги до детальної формалізації всіх етапів оподаткування, їх нормативної фіксації, суворого дотримання на практиці. Без ретельно прописаної процедури справляння податків видається неможливим сумлінне здійснення передбачених Законом суб'єктивних прав і обов'язків платників податків, включаючи публічно-правові заходи податкового контролю та застосування податкових санкцій.

Поняття юридичної визначеності у правовій літературі прийнято визначати через характеристику формальної визначеності права. У такий спосіб зміст даного поняття розкривають дві групи самостійних ознак. Перша належить до сфери нормотворення, офіційної інституціоналізації правової норми, її закріплення в джерелах права. Друга група ознак характеризує джерела права з точки зору юридичної техніки. Ці ознаки виражають взаємопов'язані аспекти визначеності права – зовнішній (офіційно визнане джерело права) і внутрішній (зміст правової норми).

Саме формальна визначеність є найважливішою властивістю права як системи соціальних норм і універсального регулятора суспільних відносин. При цьому, правові норми не просто об'єктивуються зовні – вони повинні бути прийняті на підставі певної процедури, затверджені і підписані компетентними посадовими особами, опублікованими у встановленому порядку¹.

Сформульовані давньоримськими юристами постулати: *leges intellegi ab omnibus debent* – закони повинні бути зрозумілі кожному; *ubi jus incertum, ibi nullum* – поки закон не визначений, він не існує – знайшли своє подальше втілення та застосування і в сучасній правовій доктрині. Так, точка зору щодо правової визначеності як невід'ємної складової верховенства права була запропонована Ф. Гайском, який зазначав: «Верховенство права передбачає, що органи державної влади повинні бути обмежені у

¹ Демин А.В. Принцип определенности налогообложения: Монография. М.: Статут, 2015. С.16-17.

своїх діях заздалегідь встановленими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити з великою точністю примусові заходи, що будуть застосовані представниками влади в тій чи іншій ситуації. Беручи це до уваги, індивід може впевнено планувати свої дії². Такий підхід розвинув Б. Леоні, який стверджував, що правова держава може існувати тільки в умовах гарантованої визначеності закону, при якій у індивіда є можливість довгостроково планувати власну поведінку в приватному житті та у підприємницькій діяльності³.

Стверджуючи, що невизначеність несумісна з ідеєю верховенства права, суддя Верховного суду США А.Г. Скаліа зазначає: «Елементарна справедливість вимагає, щоб суб'єкти, які підпадають під дію закону, розуміли, що саме він приписує»⁴. Дану позицію поділяє також Т. Джобс, підкреслюючи, що невизначеність податкових норм призводить до того, що громадяни як платники податків не можуть за допомогою законів передбачити і заздалегідь розрахувати, чи буде з них стягуватися податок і в якому розмірі, а також що саме їм заборонено і яке загрожує покарання у випадку ухилення від сплати податку⁵.

Аналізуючи сучасну правову літературу можна відзначити, що категорія «юридична визначеність» з точки зору свого змісту трактується у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні вона обмежується нормами позитивного права, їх особливими юридично-технічними характеристиками, тобто мова йде про визначеність правових норм. У більш широкому значенні вимога визначеності охоплює всі рівні правового регулювання, включаючи, зокрема, «стійкість законних і обґрунтованих судових актів, а також стабільність врегульованих ними правовідносин, щоб зацікавлені особи з

² Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. фон Хайек ; пер. с англ. М. : ИРИСЭН. 2006. С. 90.

³ Леони Б. Свобода и закон. М.: ИРИСЭН, 2008. С. 115.

⁴ Scalia A. The Rule of Law as a Law of Rules // The University of Chicago Law Review. 1989. Vol. 56. P. 1179.

⁵ Джобс Т. Конституционные принципы законности и определенности правовых норм налогового и уголовного права // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года: По материалам IV Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статус-Кво 97, 2006. С.119.

достатньою впевненістю могли передбачити наслідки застосування правових приписів і в відповідно до цього передбачити наслідки вибору того чи іншого варіанту своєї поведінки»⁶. Ванесса Мак, відзначаючи складність у встановленні змісту поняття «правова визначеність», визначає це поняття як передбачуваність результатів у правових спорах і пропонує рівень визначеності правової системи оцінювати за ступенем передбачуваності результатів, одержуваних при вирішенні юридичних спорів⁷.

Отже, поняття «правова визначеність» крім вимог до юридично-технічного викладу правових норм включає також необхідність їх однакового тлумачення і застосування на практиці. Саме до рівня реалізації права відноситься така складова принципу визначеності права, як правомірні очікування: кожна особа, яка в межах правового поля та сумлінно реалізує власні права та обов'язки, має право вважати, що і інші особи (включаючи владних суб'єктів) будуть поводитись у правовому полі належно і сумлінно.

У зв'язку з цим, слід враховувати, що зміст юридичної визначеності оподаткування не вичерпується одним імперативом, а включає цілий ряд взаємозв'язаних вимог. Так, Лон Фуллер сформулював вісім так званих «desiderata» («бажаних речей»), які, на його думку, становлять основу юридичної визначеності: загальність закону, промульгація (дотримання процедури його оприлюднення), заборона ретроактивності, ясність, несуперечність, здійсненність, стабільність, а також узгодженість офіційних дій з нормами оприлюднених законів⁸.

Наведені Лоном Фуллером характеристики юридичної визначеності знайшли своє відображення у практичній сфері, зокрема у рішеннях Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини. Так, у рішенні Суду

⁶ Масаладжиу Р. Принцип правовой определенности в науке, практике ЕСПЧ и его влияние на доступность правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 7. С. 22-25.

⁷ Mak V. Standards in European Private Law: A Model for European Private Law Pluralism // Tilburg Private Law Working Paper Series. 2013. No. 015/2013. P.12.

⁸ Фуллер Лон Л. Мораль права: Пер. з англ. Н. Комарова. Наукове видання К.: Сфера, 1999. С. 49-93.

Європейського Союзу у справі *Salumi* щодо ретроактивної дії законодавства, закріплена наступна позиція: «Зазначена інтерпретація забезпечує визнання принципів юридичної визначеності та захисту законних очікувань, за змістом яких дія (наслідки) права Співтовариства повинна бути чіткою і передбачуваною для тих, на кого воно розповсюджується». Суд, посилаючись на попередні рішення у справах *Racke v Hauptzollamt Mainz* (1979) та *Hauptzollamt Landau* (1979), в яких ним підкреслювалась важливість зазначених принципів, вказав, що «принцип юридичної визначеності покликаний запобігати випадкам набрання чинності положеннями законодавства Співтовариств до моменту їх публікації і що така можливість є винятковою, коли це обумовлено цілями відповідного законодавства та у випадку, якщо законні очікування тих, на кого воно поширюється, належним чином забезпечені»⁹.

У свою чергу, Європейським судом з прав людини також сформовані стійкі позиції про те, що правова визначеність виступає необхідним компонентом основоположного принципу верховенства права (Rule of Law). Так, у справі «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства» (рішення від 25 листопада 1999 р.) Суд вказав, що однією з вимог, яка впливає зі словосполучення «встановлений законом», є передбачуваність. Норму не можна вважати «законом», якщо вона не сформульована достатньо чітко, що дає особі можливість керуватися цією нормою у своїх діях. З іншого боку, хоча визначеність у законі надзвичайно бажана, забезпечення її може призвести до надмірної ригідності, тоді як закон ніколи не повинен відставати від обставин, що змінюються. Ступінь чіткості, яку мають забезпечувати формулювання національних законів і яка в жодному випадку не може охопити всі непередбачувані обставини, значною мірою залежить від змісту певного документа, сфери, на яку поширюється закон, а також від кількості та статусу тих, кому він адресований¹⁰.

⁹ *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Salumi*, Judgment of 12.11.1981 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61980CJ0212:EN:PDF>.

¹⁰ Рішення ЄСПЛ від 25 листопада 1999 року у справі «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства» (*Hashman and Harrup v United Kingdom*), заява N 25594/94. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://swarb.co.uk/hashman-and-harrup-vthe-united-kingdom-echr-25-nov-1999/>.

На таких же позиціях розуміння та означення юридичної визначеності в орбіті цінностей верховенства права стоїть і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). У доповіді від 18 березня 2016 року Венеційська комісія, характеризуючи юридичну визначеність як складову верховенства права, вказує на критерії, що розкривають зміст даної категорії, а саме: а) доступність законодавства; б) доступність судових рішень; в) передбачуваність актів права; г) сталість і послідовність приписів права; д) легітимні очікування; е) унеможливлення зворотної дії; є) поінформування про наслідки; ж) *res judicata*¹¹.

Необхідність дотримання вимоги юридичної визначеності у сфері правового регулювання підтверджується також практикою Конституційного Суду України. Так, у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 Конституційний Суд України зазначає, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі¹². Цим Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування. Така неврегульованість чи відсутність визначеності в діяльності органів державної влади щодо особи, зокрема забезпечення, додержання чи реалізації прав і свобод людини і громадянина, може мати негативні наслідки і призвести до сваволі. Визначеність правового регулювання має на меті запобігти будь-якому її прояву щодо особи¹³.

¹¹ Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Мірило правовладдя. (Ухвалено на 106-му пленарному засіданні. Венеція, 11-12 березня 2016 року). Коментар. Глосарій. (переклад С.Головатий). – USAID, 2016, С. 22-24.

¹² Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) // Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 5.

¹³ Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. Гультай, І. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 5. С. 83-93.

У Рішенні від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 Конституційний Суд України розкриває зміст юридичної визначеності як складової верховенства права: «Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (абзац третій підпункту 3.1 п. 3 мотивувальної частини). Конституційний Суд України у даному рішенні наголосив, що правовій визначеності відповідатиме встановлення обмежень основних прав людини і громадянина лише за умови забезпечення зрозумілих і передбачуваних для особи наслідків застосування правових норм¹⁴.

Як впливає із зазначеного, дотримання вимоги юридичної визначеності забезпечує впевненість у тому, що права конкретних осіб будуть захищені та при вирішенні будь-якого спору дії суб'єкта правозастосування будуть прогнозовані, передбачувані і не будуть змінюватися від випадку до випадку. Такий стан сприятиме тому, що зацікавлені особи з належним для відповідних обставин ступенем ймовірності зможуть передбачити наслідки застосування діючих норм та оцінити наслідки вибору того чи іншого варіанта своєї поведінки. Дотримання вимоги юридичної визначеності спрямоване на підтримку розумної стабільності, стійкості та передбачуваності правового регулювання, в тому числі, податкових правовідносин, довіри платників податків до права і суду. Саме з огляду на це Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на те, що закон повинен дозволяти передбачити наслідки його застосування, відповідати стандарту чіткості

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України Закону України «Про міліцію» // Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 5. С. 11–17.

формулювання, що дозволило б особі спланувати можливі наслідки власних дій, чи бездіяльності.

Окремо слід наголосити, що незважаючи на загально-правову вимогу визначеності, ступінь конкретизації правових норм в різних галузях права неоднакова. Чим складніша, конфліктна і публічно значима сфера галузевого регулювання, чим значніше в ній питома вага імперативних норм, зобов'язань і заборон, процедурних форм і відносин, чим істотніше і глибше держава залучена у галузеві взаємодії, тим вищими є вимоги формальної визначеності, які постають перед галузевими правовими нормами. Податкові відносини вимагають найбільш чіткої регламентації і контролю з боку держави. Адже, як вірно відзначає М.Ю. Орлов, ефективне функціонування податкової системи держави є неможливим без того, щоб її воля, спрямована на регулювання податкових відносин, була чітко визначеною і однаково розумілася усіма учасниками правовідносин¹⁵.

Значення юридичної визначеності оподаткування та її вплив на податкову систему є великим і багатограним. Якісний стан податкової системи універсально впливає на практично всі соціально-політичні та макроекономічні показники держави. Пряма залежність інвестиційного клімату країни від визначеності її податкового законодавства вдало проілюстрована Д.М. Щокіним, який зазначає: «Дійсно, інвесторам необхідна передбачуваність в оподаткуванні, а така передбачуваність може бути забезпечена тільки при ясному і чіткому законодавстві про податки і збори, що не допускає довільних трактувань ні з боку інших платників податків (так як це веде до спотворення конкурентного середовища), ні з боку податкових органів (так як це призведе до незапланованих вилученням оборотних коштів і прибутку компанії)»¹⁶.

З огляду на існуючі конфлікти інтересів, в податковому праві необхідно дотримуватися розумного балансу між публічними і приватними інтересами, що є наріжним каменем

¹⁵ Орлов М.Ю. Особенности норм налогового права. *Финансовое право*. 2007. № 2. С. 23.

¹⁶ Щекин Д.М. Влияние неопределенности законодательства о налогах и сборах на рыночные отношения. *Налоги и налогообложение*. 2005. № 1. С. 3-5.

податково-правового регулювання, одним з його основних принципів і найважливішою гарантією прав учасників податкових правовідносин¹⁷. Стабілізація і уніфікація податкового права, формалізація всіх етапів оподаткування, відсутність фрагментації (неповноти), послідовне вдосконалення системи податкового адміністрування, суворе дотримання на практиці вимог законодавства про податки і збори, включаючи не тільки букву, а й дух податкових законів, забезпечують досягнення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Тим самим гарантуються передбачуваність і стабільність умов господарювання, що важливо в умовах сучасної економіки. В кінцевому рахунку зростає захищеність усіх суб'єктів податкового права, зміцнюється податковий правопорядок, підвищується організаційно-структурна і функціональна ефективність податкової системи в цілому.

Таким чином, забезпечення єдності судової практики сприяє також втіленню конституційного принципу рівності всіх перед законом. Як зазначено в Ухвалі Конституційного Суду України від 27 січня 2000 року № 16-у/2000 (абзаци четвертий, шостий пункту 3 мотивувальної частини), складнощі у трактуванні законодавства через його неповноту, неясність, суперечливість чи прогальність не можуть бути підставою для ухилення суду від прийняття рішення по суті справи; однаковість практики застосування законодавства і усунення неоднозначності застосування законодавства судами в їх рішеннях забезпечується шляхом перевірки судових справ у касаційному порядку, узагальнення практики правозастосування Верховним Судом України¹⁸.

Будучи ланкою судової системи, Верховний Суд як і суди нижчих інстанцій надає правову оцінку обставинам справи (абзац другий підпункту 3.4. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010

¹⁷ Демин А.В. Принцип определенности налогообложения: Монография. М.: Статут, 2015. С. 30.

¹⁸ Ухвала Конституційного Суду України від 27 січня 2000 року № 16-у/2000 «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 статті 23 Закону України "Про підприємства в Україні" // Вісник Конституційного Суду України. 2000. № 2.

року № 8-рп/2010)¹⁹. Однак на відміну від суду апеляційної інстанції, який забезпечує визначеність прав та обов'язків учасників конкретного спору, відновлює порушені права і свободи та запобігає негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки (абзац дев'ятий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року N 10-р/2018)²⁰, Верховний Суд забезпечує визначеність змісту закону, тобто подолання невизначеності, допущеної парламентом.

Як впливає з наведених вище положень рішень Конституційного Суду України, питання розподілу правосудних повноважень між Верховним Судом та іншими ланками судової системи, визначення стадій судочинства та форм провадження мають бути підпорядковані гарантіям права кожної людини на справедливий суд. Це положення міститься також в абзаці шостому підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010²¹. Разом з тим, Конституційний Суд України також дотримується підходу, за яким право на судовий захист не є абсолютним і може бути обмежене з огляду на певні публічні інтереси.

За загальним правилом конституційне право на судовий захист з огляду на статтю 64 Конституції України не може бути обмежене; таке обмеження можливе лише у випадках, встановлених Конституцією України (наприклад: пункти 2.1., 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012²²; пункт 3

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "найвищий судовий орган", "вищий судовий орган", "касаційне оскарження", які містяться у статтях 125, 129 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 3.

²⁰ Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення // Вісник Конституційного Суду України. 2019. № 1.

²¹ Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "найвищий судовий орган", "вищий судовий орган", "касаційне оскарження", які містяться у статтях 125, 129 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 3.

²² Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 3.

мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012²³; підпункти 2.1., 2.3. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2014 року № 4-рп/2014)²⁴.

Крім того, Конституційний Суд України прямо вказує, що підставою для встановлення законом обмежень у доступі до касаційної інстанції є, зокрема, вимога співмірності між інтересами особи та суспільства (абзац перший підпункту 5.2. пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012)²⁵. З огляду на викладене, слід погодитися з висновком В.Г. Перепелюка, що підстави допуску справ до розгляду у суді касаційної інстанції мають бути підпорядковані такому суспільному інтересу, як виконання Верховним Судом згаданого вище завдання, а саме – за результатами касаційного перегляду надання судам нижчих інстанцій правових засобів подолання в однаковий спосіб вад закону, подібних до тих, що вже виявлені у процесі правосуддя²⁶.

Вважаємо, що важливість і необхідність саме такого підходу до розуміння рішення Верховного Суду як правової форми забезпечення єдності судової практики розгляду справ певних категорій є очевидною і для законодавця.

²³ Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 3.

²⁴ Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2014 року № 4-рп/2014 у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 10 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України // Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 3.

²⁵ Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 5.

²⁶ Перепелюк В. Науковий висновок щодо змісту поняття «питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики» (Ліра-К 2019) 47.

Підтвердженням цьому можуть слугувати прийняті Верховною Радою України 15 січня 2020 року зміни до процесуальних кодексів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України, що набули чинності 08 лютого 2020 року²⁷. Так, внесені зміни до положень статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України щодо підстав допуску касаційних скарг до розгляду у Верховному Суді замість існуючого до цього принципу: «допускаються усі касаційні скарги, крім...», сформульовані за принципом: «допускаються лише ті види касаційних скарг, що передбачені законом». Слід відзначити, що впровадження даної нормативної конструкції є безумовно прогресивним кроком законодавця, що відповідає вимогам і запитам часу. По-перше, положення Кодексу адміністративного судочинства України у повній мірі приведені у відповідність до пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, де, власне, і закріплено принцип: «допускаються лише ті види касаційних скарг, що передбачені законом». По-друге, у такий спосіб Верховний Суд набуває належної функціональної спроможності у відносно стислі строки встановити правову визначеність, зокрема, у фінансово-правових відносинах, що забезпечить чіткість, зрозумілість, однозначність застосування правових норм та сталість конституційного ладу держави в цілому.

Таким чином, забезпечення єдності судової практики є формою реалізації принципу правової визначеності, який уможлиблює прогнозованість судових рішень та стабільність правового регулювання у державі в цілому. Саме дієве втілення у правотворчу та правозастосовчу практику юридичної визначеності оподаткування забезпечує, серед іншого, також і можливість учасникам податкових правовідносин планування власної діяльності на перспективу, надає їм впевненість в захищеності своїх прав і законних інтересів.

²⁷ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15.01.2020 р. № 460-ІХ. Голос України. 2020. 07.02.2020. № 24. С. 11.

Список використаних джерел:

1. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Salumi, Judgment of 12.11.1981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61980CJ0212:EN:PDF>.
2. Mak V. Standards in European Private Law: A Model for European Private Law Pluralism // Tilburg Private Law Working Paper Series. 2013. No. 015/2013. 41 p.
3. Scalia A. The Rule of Law as a Law of Rules // The University of Chicago Law Review. 1989. Vol. 56. P. 1175-1188.
4. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63678/59176>.
5. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. Гультай, І. Кияниця // *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 5. С. 83-93.
6. Демин А.В. Принцип определенности налогообложения: Монография. М.: Статут, 2015. 368 с.
7. Джобс Т. Конституционные принципы законности и определенности правовых норм налогового и уголовного права // *Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года: По материалам IV Междунар. науч.-практ. конф.* / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статус-Кво 97, 2006.
8. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Мірило правовладдя. (Ухвалено на 106-му пленарному засіданні. Венеція, 11-12 березня 2016 року). Коментар. Глосарій. (переклад С.Головатий). – USAID, 2016, 263 с.
9. Леони Б. Свобода и закон. М.: ИРИСЭН, 2008. 312 с.
10. Магрело М. Концепт «законних очікувань» і принцип юридичної визначеності: причинно-наслідковий чи симбіотичний зв'язок? / М. Магрело // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 127-135.
11. Масаладжиу Р. Принцип правовой определенности в науке, практике ЕСПЧ и его влияние на доступность правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2009. № 7. С. 22-25.
12. Орлов М.Ю. Особенности норм налогового права // *Финансовое право*. 2007. № 2. С. 23.
13. Перепелюк В. Науковий висновок щодо змісту поняття «питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики» (Ліра-К 2019) 47.

14. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15.01.2020 р. № 460-ІХ. Голос України. 2020. 07.02.2020. № 24. С. 11.

15. Рішення ЄСПЛ від 25 листопада 1999 року у справі «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства» (Hashman and Harrup v United Kingdom), заява N 25594/94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://swarb.co.uk/hashman-and-harrup-vthe-united-kingdom-echr-25-nov-1999/>.

16. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) // Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 5.

17. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "найвищий судовий орган", "вищий судовий орган", "касаційне оскарження", які містяться у статтях 125, 129 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 3.

18. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України Закону України «Про міліцію» // Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 5. С. 11–17.

19. Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 3.

20. Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111¹³ Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 3.

21. Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 у справі за конституційними поданнями 49 народних

депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) // Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 5.

22. Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2014 року № 4-рп/2014 у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 10 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України // Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 3.

23. Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення // Вісник Конституційного Суду України. 2019. № 1.

24. Ухвала Конституційного Суду України від 27 січня 2000 року № 16-у/2000 «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 статті 23 Закону України "Про підприємства в Україні" // Вісник Конституційного Суду України. 2000. № 2.

25. Фуллер Лон Л. Мораль права: Пер. з англ. Н. Комарова. Наукове видання К.: Сфера, 1999. 232 с.

26. Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. фон Хайек ; пер. с англ. М. : ИРИСЭН. 2006. 644 с.

27. Щекин Д.М. Влияние неопределенности законодательства о налогах и сборах на рыночные отношения // Налоги и налогообложение. 2005. № 1. С. 3-5.

Біленець Д.А.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного та митного права
Чернівецького юридичного інституту Національного
університету
«Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-0866-0698

МИТНІ ФОРМАЛЬНОСТІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ЇХ РОЗВИТОК В КОНТЕКСТІ МИТНОЇ СПРАВИ

Анотація. Розділ присвячено правовому явищу «митні формальності» в умовах трансформації та розвитку митного законодавства та митної справи. Актуальність полягає в тому, що на практиці важко визначити лінії розвитку публічно-правових понять з подальшим їх застосуванням в нормах права, які становлять основу організації суспільного життя. Зазначено, що умовою розвитку системи державного митного регулювання є забезпечення постійного контролю показників ефективності діяльності митних органів та якості здійснення ними відповідних митних формальностей під час оформлення товарів та транспортних засобів. Важливою особливістю при здійсненні митних формальностей таких як: митні процедури у режимних зонах, митні процедури у зонах митного контролю на складах тимчасового зберігання, митні режими, що реалізуються у зонах митного контролю – наявність як правових, так і технічних норм і стандартів, що обумовлюють вимоги до облаштування зон митного контролю. Таким чином, правовий режим зони митного контролю при здійсненні митних формальностей, пов'язаний не лише із встановленням певних обмежень, але й із встановленням низки вимог, спрямованих на сприяння виконання законодавства. Відповідно, це є важливим елементом не лише забезпечення дотримання митного законодавства, але й виконання міжнародних зобов'язань України щодо сприяння законній торгівлі. Все це обумовлює високу актуальність наукового аналізу правового регулювання та порядку застосування митного режиму зони митного контролю і

формулювання пропозицій щодо удосконалення відповідного законодавства при виконанні митних формальностей у пунктах пропуску.

Вступ

Розвиток міжнародного митного законодавства та активна участь України у трансформаційних процесах обумовлює необхідність ефективного застосування законодавства з питань державної митної справи, в рамках якого, зокрема, реалізується пропуск товарів і транспортних засобів через державний митний кордон. Правовий режим зони митного контролю відіграє надважливу роль у забезпеченні та реалізації митних формальностей щодо переміщення таких товарів і транспортних засобів та їх митного контролю. Митні формальності є цілісною складовою функціонування пунктів пропуску через державний кордон України, тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів, ввезених на митну територію України протягом часу, необхідного для їх оформлення в обраний декларантом митний режим. Окрім того, правовий режим зони митного контролю є невід'ємним елементом функціонування об'єктів митної інфраструктури і забезпечує практичне застосування цілого ряду митних режимів, вимоги яких включають перебування товарів під митним контролем протягом дії такого режиму, та відповідні обмеження у користуванні і розпорядженні товарами і транспортними засобами. Важливою особливістю правового режиму зони митного контролю є наявність як правових, так і технічних норм і стандартів, що обумовлюють вимоги до облаштування зон митного контролю. Таким чином, правовий режим зони митного контролю пов'язаний не лише із встановленням певних обмежень, але й із встановленням низки вимог, спрямованих на сприяння виконанню передбачених законодавством митних формальностей. Відповідно, цей режим є важливим елементом не лише забезпечення дотримання митного законодавства, але й виконання міжнародних зобов'язань України щодо сприяння законній торгівлі.

1. Митні процедури, які реалізуються у режимних зонах пунктів пропуску через державний кордон України

У відповідності до п. 21 ст. 4 МКУ¹ під митною процедурою розуміється зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання. Так, дії виконуються митними органами та відповідними особами та мають на меті дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи. Процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається із послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріального правовідношення, реалізації якого вона служить². Дослідники зазначають, що правова процедура має ознаки загально соціального явища з урахуваннями правової сфери її функціонування³. З огляду на предмет та метод правового регулювання, митні процедури зазвичай розглядаються як особливий вид адміністративних процедур та є елементом адміністративно-процедурних відносин⁴.

Але, разом із тим митним процедурам є властивим набір характерних ознак, які обумовлюють їх відокремлення від інших видів адміністративних процедур. Перша така ознака – належність до митних правовідносин, тобто до суспільних відносин, регулятором яких є винятково митне право та які безпосередньо пов'язані з митною діяльністю⁵.

Головна особливість таких правовідносин полягає у тому, що, по-перше, вони обов'язково пов'язані з переміщенням через митний кордон товарів, предметів, транспортних засобів. По-друге, у митно-правових відносинах однією із сторін обов'язково є митний орган, який представляє державні інтереси

¹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

² Юридична енциклопедія. в 6 т. редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 3. Укр. енцикл. 2001. С.186-187

³ Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид наук, 2011.

⁴ Трофімов С.А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2008. С.6.

⁵ Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид наук 2011. С.7

та наділений спеціальними повноваженнями. По-третє, у зв'язку з тим, що відносини виникають у процесі здійснення державної діяльності, вони мають публічний характер⁶.

Друга ознака митних процедур – такі процедури мають цілісний характер, оскільки є певною послідовністю дій суб'єктів державної митної справи, в результаті чого досягається конкретний юридично значущий очікуваний результат.

Враховуючи вищезазначене та за результатами здійсненого аналізу норм МК України і низки норм міжнародного митного права, можна зробити висновок, що митні процедури можна класифікувати за такими критеріями:

1) напрямками діяльності митниці (низкою основних завдань), визначеними ст. 544 МК України, а саме: здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон; здійснення митного оформлення товарів; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон товарів, на які встановлено заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки; забезпечення справляння митних платежів (контролю правильності обчислення і повноти їх сплати); контролем правильності визначення коду товару за УКТЗЕД; проведенням верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів; сприянням захисту прав інтелектуальної власності; здійсненням контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей; здійсненням контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон;

2) видами транспорту, яким товари переміщуються через митний кордон, а саме: митні процедури для товарів, що переміщуються засобами: авіаційного, водного, автомобільного, залізничного, трубопровідного транспорту, лініями електропередач, а також змішаним перевезенням;

⁶ Федотова І.О. Митні правовідносини: поняття, склад, класифікація URL:<http://pravoznavec.com.ua/period/article/1802/%D4>

3) способами переміщення, а саме, митні процедури, що здійснюються при переміщенні у: вантажних відправленнях, у супроводжуваному багажі, несупроводжуваному багажі, ручній поклажі, міжнародних поштових відправленнях, міжнародних експрес-відправленнях;

4) за митними режимами, обраними щодо товарів, переміщуваних через митний кордон;

5) за статусом осіб, що переміщують товари через митний кордон (фізичні особи, юридичні особи) та ін.⁷.

Із зазначеного переліку безпосередній вплив на зміст митних процедур, що здійснюються у пунктах пропуску через митний кордон, мають вид транспорту, спосіб переміщення та статус відповідних осіб.

Товари, що переміщуються через митний кордон України, разом з їх упаковкою та маркуванням, транспортні засоби, якими вони переміщуються через митний кордон, а також документи на ці товари і транспортні засоби пред'являються для контролю митним органам у незмінному стані в пунктах пропуску через митний кордон України та в інших місцях митної території України, встановлених митними органами для здійснення митного контролю та оформлення, не пізніше ніж через три години після прибуття зазначених товарів і транспортних засобів у пункт пропуску або таке місце.

Особи, які переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон України, зобов'язані подавати митним органам документи та відомості, необхідні для здійснення митного контролю. Перелік документів та відомостей, необхідних для здійснення митного контролю, порядок їх подання визначаються Кабінетом Міністрів України⁸.

З метою перевірки законності переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів митний орган має право на проведення огляду цих товарів і транспортних засобів. Переогляд товарів і транспортних засобів може бути здійснено за рішенням керівника митного органу або його заступника, якщо є підстави вважати, що зазначені товари і транспортні

⁷ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

⁸ Там само.

засоби переміщуються через митний кордон України з порушенням норм Митного кодексу та інших законів України із питань митної справи. Огляд та переогляд товарів і транспортних засобів здійснюються тільки у присутності особи, яка їх переміщує через митний кордон України чи зберігає під митним контролем.

Метою митного оформлення є засвідчення відомостей, одержаних під час митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та оформлення результатів такого контролю, а також статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів і транспортних засобів. Митне оформлення здійснюється посадовими особами митного органу.

Операції митного оформлення, порядок їх здійснення, а також форми митних декларацій та інших документів, що застосовуються під час митного оформлення товарів і транспортних засобів, визначаються Кабінетом Міністрів України. Митне оформлення здійснюється у місцях розташування відповідних підрозділів митних органів протягом часу, що його встановлюють митні органи за погодженням з органами, уповноваженими здійснювати види контролю.

Відповідно до ЗУ «Про транспорт» переміщення товарів через митний кордон України може здійснюватися такими засобами:

- авіаційним транспортом;
- водним транспортом;
- автомобільним транспортом;
- залізничним транспортом;
- трубопровідним транспортом;
- лініями електропередач⁹.

При цьому, під змішаним (комбінованим) перевезенням розуміється міжнародне перевезення вантажів щонайменш двома різними видами транспорту.

⁹ Про Транспорт. Закон України від 10 листопада 1994 р. № 51 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text>

Митні формальності (процедури) у пунктах пропуску здійснюються в зонах митного контролю.

Зони митного контролю в морських та річкових портах розташовуються у межах, відведених адміністрацією цих портів, територій та акваторій.

Особливості митного контролю на морському та річковому транспорті встановлено МКУ. Так, відповідно до МКУ органи доходів і зборів здійснюють митні формальності в зонах митного контролю на території морських та річкових портів, а також в акваторії портів, відкритих для міжнародних перевезень.

Перелік таких портів визначається КМ України. Зони митного контролю в морських та річкових портах розташовуються у межах, відведених керівництвом цих портів, територій та акваторій¹⁰.

Митне оформлення суден закордонного плавання здійснюється цілодобово у порядку їх прибуття. Райони розвантаження та завантаження суден закордонного плавання, посадки та висадки пасажирів цих суден, а також місця стоянки суден для здійснення митного контролю визначаються адміністрацією порту з урахуванням функціональної та технологічної діяльності порту та за поданням митного органу, погодженим із Державною прикордонною службою України.

Початком митного контролю є фактичне перетинання митного кордону України. Йому має передувати повідомлення Митної служби України щодо наміру ввезення на митну територію України товари і транспортні засоби. Якщо це рейсові перевезення, то час прибуття (відбуття) визначається розкладом руху. При чартерних рейсах обов'язок сповіщати про прибуття покладається на власників компанії, орендатора і капітана корабля.

Митному контролю підлягають усі кораблі зарубіжного плавання, за винятком військових кораблів ВМФ і прикордонного війська. Для оформлення і контролю формуються змішані прикордонні комісії з представників

¹⁰ Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті. Наказ Міністерства фінансів України від 10 березня 2015р. № 308 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0486-15>

зацікавлених відомств. Процедура роботи прикордонних комісій з оформлення пасажирських і торгових кораблів має свої особливості. Кораблі, що здійснюють чартерні рейси з туристами на борту, виходять у рейс за погодженими із туристичними агентствами планами.

Багаж пасажирів кораблів зарубіжного плавання й іноземних моряків вивозиться (вивозиться) з порту тільки після проходження процедури митного оформлення і контролю (встановленого МК України) та з письмового дозволу митниці. Митне оформлення пасажирських кораблів здійснюється, як правило, біля пасажирських причалів морського пасажирського вокзалу¹¹.

Судно закордонного плавання протягом усього часу стоянки у порту перебуває під митним контролем. Митний орган має право у цей період здійснювати огляд і переогляд судна, пломбування та опечатування його окремих трюмів і приміщень, де знаходяться товари, підстави для ввезення на митну територію України, вивезення за межі митної території України чи транзит через територію України яких відсутні.

Органи управління портом не дозволяють капітанові судна закордонного плавання виходити з акваторії порту без відмітки митного органу на відповідному судовому документі.

Товари, що переміщуються через борти іноземних військових кораблів на митну територію України або у зворотному напрямку, підлягають митному контролю та митному оформленню¹².

Переміщення товарів через митний кордон України повітряним шляхом здійснюється через міжнародні аеропорти, в яких розташовано митні органи.

Поняття авіаційного транспорту міститься у ст. 32 Закону України «Про транспорт», в якій визначено, що до складу авіаційного транспорту належать підприємства повітряного транспорту, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також

¹¹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

¹² Про затвердження правил надання послуг у морських портах України. Наказ Міністерства Інфраструктури від 05 червня 2013р. №348 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1401-13>

аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту¹³.

Переміщення товарів через митний кордон України повітряним шляхом здійснюється через міжнародні аеропорти, в яких розташовано митні органи. Міжнародний аеропорт – пункт пропуску повітряного сполучення, де існує спеціально виділена територія із комплексом будівель, споруд і технічних засобів та де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна будь-яких держав¹⁴.

Митний контроль за міжнародними авіаперевезеннями здійснюється митним органом міжнародного аеропорту у взаємодії з контрольними та іншими службами, що беруть участь в оформленні міжнародних повітряних суден та їх екіпажів, вантажів, пасажирів та багажу. Спільні технологічні схеми оформлення міжнародних авіаперевезень та розподіл обов'язків під час їх здійснення затверджуються керівниками авіапідприємств, митного органу та органу охорони державного кордону України. У спільних технологічних схемах визначаються місце, строк та послідовність оформлення кожною службою міжнародних авіаперевезень.

Загальний порядок та послідовність здійснення усіх видів контролю в міжнародному аеропорту визначаються за типовою технологічною схемою пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, яка затверджується спільним наказом Державної прикордонної служби та Державної митної служби.

Назва міжнародного аеропорту, як правило, визначається за назвою адміністративно-територіальної одиниці (населеного

¹³ Про Транспорт. Закон України від 10 листопада 1994 р. № 51 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁴ Коментар до Митного кодексу України за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. Видавництво Юстиніан, 2004. 736 с.

пункту, місцевості), на території або поблизу якої його розташовано.

Для забезпечення функціонування пункту пропуску може створюватися зона обслуговування (торговельні точки, пункти надання медичної допомоги, місця технічного обслуговування автомобільного транспорту тощо), яка розміщується поблизу пункту пропуску або прилягає до нього¹⁵.

Митний контроль і митне оформлення товарів, що переміщуються фізичними особами на борту повітряного судна, здійснюються посадовими особами митного органу в зонах митного контролю¹⁶.

Спрощений митний контроль застосовується у випадках переміщення громадянами через митний кордон України товарів, які не підлягають обов'язковому декларуванню та оподаткуванню і не належать до категорії товарів, на переміщення яких через митний кордон України встановлено заборони чи обмеження. Застосовують спрощений митний контроль ті митні органи, в яких обладнано зони (коридори) спрощеного митного контролю. Це положення МКУ у цілому відповідає положенням Міжнародної Конвенції щодо спрощення та гармонізації (узгодження) митних процедур, прийнятої у м. Кіото 1 січня 1973 р. (далі – Конвенція Кіото). Остання передбачає право подорожуючих громадян усно декларувати речі (предмети), які переміщують через митний кордон певної країни. Проте митні органи можуть вимагати від особи письмового декларування зазначених предметів, якщо вони за вартістю чи кількістю перевищують обсяги, встановлені національним законодавством¹⁷.

Зони прикордонного контролю у повітряних пунктах пропуску встановлюються від лінії паспортного контролю до місць стоянки повітряних суден, які проходять прикордонний та

¹⁵ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними. Постанова КМУ від 21.травня 2012 р. № 451 URL:<http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/postanovi/62452.html>

¹⁶ Коментар до Митного кодексу України за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. Видавництво Юстиніан, 2004. 736 с.

¹⁷ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. Офіційний вісник України. 2011. № 71. Ст. 2711.

митний контроль. Зона митного контролю на стоянці повітряного судна та на повітряному судні співпадає з зоною прикордонного контролю.

У пункті пропуску через державний кордон, де функціонують тільки підрозділи прикордонного контролю та органів доходів і зборів, при переміщенні повітряних суден, товарів, що підлягають, крім прикордонного та митного, ще й іншим видам контролю, такий контроль здійснюється за викликом спеціалістами відповідних контрольних служб (залежно від підконтрольності товарів).

У пунктах пропуску міжнародних аеропортів відповідно до нормативно-правових актів та міжнародних договорів України здійснюється контроль на безпеку, у ході якого посадові особи служби авіаційної безпеки аеропорту (аеродрому), органу внутрішніх справ і підрозділу прикордонного контролю здійснюють комплекс заходів, призначений для захисту авіації від актів незаконного втручання у її діяльність (протиправних дій, пов'язаних із посяганням на нормальну і безпечну діяльність авіації та авіаційних об'єктів, внаслідок яких можуть статися нещасні випадки з людьми, майнові збитки, захоплення чи викрадення повітряного судна або такі, що створюють ситуацію для подібних наслідків).

Не допускається перебування в зоні митного контролю товарів, транспортних засобів, митний контроль яких закінчено. У зонах прикордонного і митного контролю розміщуються тільки споруди та об'єкти прикордонних і митних органів. Об'єкти інших державних контрольних органів розміщуються за межами зазначених зон.

Товари, що перевозяться транзитними авіапасажирами (за винятком товарів, заборонених до транзиту), не підлягають обкладенню податками і зборами та безперешкодно переміщуються в межах зони митного контролю міжнародного аеропорту.

Митні процедури в пунктах пропуску залізничного рухомого складу здійснюються у залах митного контролю¹⁸.

¹⁸ Про затвердження положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751. Офіційний вісник України. 2010. № 65. ст. 2265.

Місця розташування, характеристики таких зон наведено у «Технологічній схемі митного контролю та оформлення пасажирських, вантажних поїздів, які переміщуються через державний кордон України» для кожного залізничного пункту пропуску окремо.

У технологічній схемі визначаються : поняття зони митного контролю; місця її розташування; порядок доступу в зону митного контролю; порядок митного контролю пасажирських поїздів; порядок митного контролю вантажних поїздів; дії працівників митниці при затриманні вантажів (контейнерів); огляд вантажних транспортних засобів; порядок відбору проб і зразків товарів тощо¹⁹.

При надходженні до митного контролю товарів, що перевозяться залізничним транспортом, працівники залізничної станції подають до митного органу: передаточну відомість (документ, оформлений при передачі вантажів між передавальними залізничними станціями, який містить відомості про номер вагону, назву вантажу, станцію відправлення, станцію прибуття); залізничні накладні; перевізні документи; товаросупровідні документи; інші документи, передбачені Митним кодексом України, іншими законодавчими актами з питань митної справи та міжнародними договорами²⁰.

Окрім зазначених документів митного органу подаються: фітосанітарний сертифікат; сертифікат про походження товару; сертифікат відповідності; пакувальні листи; специфікації; комерційні документи.

Починаючи з 1 вересня 2006 р. розпочалось широке застосування накладної ЦІМ/СМГС при відправках з України призначенням у країни Європи²¹.

Залізничні накладні СМГС і ЦІМ (далі – накладна) – основний перевізний документ установленої форми, відповідно оформлений і поданий залізниці відправником разом із вантажем. Накладна є обов'язковою двосторонньою письмовою угодою про перевезення вантажу, яка укладається між

¹⁹ Коментар до Митного кодексу України за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. Видавництво Юстиніан, 2004. 736 с.

²⁰ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

²¹ Накладна ЦІМ/СМГС URL: <http://railway.lviv.ua/railway/depts/m/nakladna-cimsmgs>

відправником і залізницею на користь третьої сторони – вантажоодержувача. Накладна одночасно є договором застави вантажу для забезпечення гарантії внесення належної провізної плати та інших платежів за перевезення. Накладна супроводжує вантаж на всьому шляху перевезення до станції призначення²².

Пасажири поїздів міжнародного сполучення можуть проходити митний контроль також в інших місцях, визначених уздовж маршруту руху поїзда за погодженням між спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі митної справи, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони державного кордону України та центральним органом виконавчої влади у галузі транспорту України.

Декларування залізничного рухомого складу, що переміщується через митний кордон України як товар на підставі зовнішньоекономічного договору (контракту) купівлі-продажу, міни, оренди (у тому числі приписаних до залізниць інших держав), лізингу тощо, здійснюється у відповідному митному режимі з поданням вантажної митної декларації, заповненої в установленому порядку²³.

Особи, які здійснюють перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України автомобільним транспортом, повинні мати відповідні документи, передбачені законами України та міжнародними договорами.

Митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів у пунктах пропуску здійснюється шляхом застосування таких форм митного контролю: перевірка документів та відомостей, які відповідно до законодавства надаються митним органам під час переміщення автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України; митний огляд (огляд та переогляд автомобільних транспортних засобів і товарів, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян); усне опитування громадян та посадових осіб

²² Залізничні накладні СМГС і ЦІМ URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.20089.0>

²³ Про внесення змін до Порядку здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон. Постанова КМУ від 7 липня 2015 р. № 491 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/491-2015-%D0%BF>

.....
підприємств; облік автомобільних транспортних засобів і товарів; взяття проб (зразків) товарів; використання службових собак, технічних та спеціальних засобів контролю; подання запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, наданих митним органам.

Відповідно до Митного кодексу України усі операції з товарами, що перебувають під митним контролем, мають здійснюватися тільки з дозволу митного органу, крім випадків внаслідок аварії або дії непереборної сили. Зміна стану товарів, користування та розпорядження (навантаження, вивантаження, перевантаження, усунення пошкоджень упаковки, розпакування, перепакування) без дозволу митного, або зміна ідентифікаційних знаків чи маркування на цих товарах чи їх упаковці є адміністративним правопорушенням²⁴.

Відомості про автотранспортний засіб, що перевозить товари, вносяться до митної декларації, якою оформлено ці вантажі, книжки МДП, передбаченої Митною конвенцією про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 року (Конвенцією МДП 1975 року), товарно-транспортних накладних, дорожнього листа, провізних та інших супровідних документів, передбачених законодавством.

Для прискорення митного контролю предметів, товарів та речей, переміщуваних громадянами через митний кордон повітряним або водним видами транспорту, Конвенція Кіото передбачає встановлення в аеропортах та морських (річкових) вокзалах двоканальних систем контролю з «червоним» та «зеленим» коридорами.

Двоканальна система з «червоним» та «зеленим» коридорами є спрощеною процедурою контролю. Вона сприяє прискоренню пасажиропотоку та дозволяє ефективно захищати державні інтереси без зниження якості митного контролю та збільшення кількості співробітників митних органів.

До речі, двоканальну систему митного контролю було запроваджено в Україні наказом Державної митної служби

²⁴ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

України «Про затвердження Порядку митного контролю та митного оформлення предметів, що переміщуються громадянами авіаційним транспортом, із застосуванням двоканальної системи («зелений» та «червоний» коридори)» від 16 серпня 2001 р. № 561²⁵.

На території України двоканальна система розташована у пунктах пропуску зони митного контролю – в аеропортах, морських та річкових портах та у пунктах пропуску через Державний митний кордон України.

Однак, як усім відомо, при перетинанні кордону необхідно пройти також процедуру митного огляду. Митний кодекс встановлює відповідальність за порушення цієї процедури. Так, ст. 471 Митного кодексу України передбачає порушення встановленого цим Кодексом порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю, тобто переміщення через митний кордон України особою, яка формою проходження митного контролю обрала проходження (проїзд) через «зелений коридор», товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, або товарів у обсягах, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України. У цій статті слід звернути увагу на те що, що переміщення товарів відбувається через «зелений коридор», тобто, як зазначалося вище, без заповнення декларації²⁶.

Двоканальна система митного контролю застосовується як при в'їзді громадян на митну територію України, так і при виїзді за її межі з відповідним обладнанням «зеленого» та «червоного» коридорів.

У режимі «червоного» коридору митне оформлення здійснюється на загальних підставах. При цьому громадянин має подати письмову митну декларацію²⁷.

²⁵ Про затвердження Порядку митного контролю та митного оформлення предметів, що переміщуються громадянами авіаційним транспортом, із застосуванням двоканальної системи («зелений» та «червоний» коридори). Наказ ДМСУ від 16 серпня 2001 р. № 561 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0775-01> (Втратив чинність)

²⁶ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

²⁷ Який він – новий митний Кодекс України? URL: <http://www.justinian.com.ua/>

2. Митні процедури у зонах митного контролю на складах тимчасового зберігання

Місцем прибуття на митну територію і доставки товарів і транспортних засобів відповідно до митного законодавства може бути тільки склад тимчасового зберігання. Ця вимога поширюється і на випадки митного оформлення в пунктах пропуску. Тому в аеропортах і портах, відкритих для міжнародного сполучення, на вантажних терміналах, складах і майданчиках, залізничних станціях, що здійснюють прийом, навантаження, розвантаження і видачу товарів, що переміщуються через митний кордон, у пунктах пропуску через державний або митний кордон, де здійснюється міжнародне автомобільне сполучення, наявність складів тимчасового зберігання є обов'язковою.

Згідно із ст. 201 Митного кодексу України, товари і транспортні засоби з моменту пред'явлення органу доходів і зборів до розміщення їх у відповідний митний режим можуть перебувати на тимчасовому зберіганні під митним контролем²⁸.

Склади тимчасового зберігання відіграють важливу роль у забезпеченні суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності можливості, до поміщення товарів у певний митний режим без сплати митних платежів, вирішити потенційні проблеми зі своїми контрагентами або дочекатися (у межах строку тимчасового зберігання) сприятливих умов у країні ринку збуту товарів.

Важливо зазначити, що у чинному законодавстві України з питань державної митної справи відсутнє трактування поняття «тимчасове зберігання», хоча термін існує. Однак у словникові термінів адміністративного права України під «тимчасовим зберіганням» розуміють – зберігання товарів під митним контролем, яке здійснюється у спеціально відокремлених та облаштованих приміщеннях, майданчиках, резервуарах чи інших місцях з моменту їх пред'явлення органу доходів і зборів України і до поміщення їх у відповідний митний режим²⁹.

²⁸ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

²⁹ Адміністративне право України: словник термінів за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Видавн. ІН ЮРЕ, 2014.

Діяльність складів тимчасового зберігання регламентовано МК України. Відповідно до ч. 1 ст. 237 МК України склад тимчасового зберігання – це відповідним чином облаштовані приміщення та/або криті чи відкриті майданчики, резервуари, холодильні чи морозильні камери, призначені для тимчасового зберігання товарів під митним контролем до поміщення їх у митний режим³⁰.

Склад – це упорядковані приміщення, де є все необхідне для розміщення і зберігання товару у повній відповідності до вимог санітарних служб. Тому імпортери можуть не переживати про те, що товар за час проходження митного огляду в СТЗ прийде в непридатність, і компанія зазнає значних збитків

З метою створення сприятливих умов та скорочення часу проведення митного контролю та митного оформлення органом доходів і зборів може прийматися рішення про організацію складів тимчасового зберігання, що належать транспортно-експедиційним організаціям, які переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон України, або іншим підприємствам, зі створенням зони митного контролю у межах таких складів.

Як склади тимчасового зберігання можуть використовуватися відповідним чином облаштовані складські приміщення, резервуари, криті чи відкриті майданчики, призначені для зберігання товарів і транспортних засобів. Дозвіл на їх використання як складів тимчасового зберігання надається органом доходів і зборів, в зоні діяльності яких розташовані такі приміщення, резервуари, майданчики, у порядку, встановленому Державною митною службою. Допускається розміщення товарів і транспортних засобів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, на складах митних органів.

Сучасний склад – це досить складний об'єкт, як із технічної, так і з управлінської точки зору. Потреба у складах існує на всіх етапах руху матеріальних потоків, починаючи від джерела сировини і закінчуючи кінцевим споживачем готової

³⁰ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

товарної продукції. Ця обставина і пояснює факт великого розмаїття складів різного призначення.

З метою приведення у відповідність до встановлених вимог певних аспектів відкриття та функціонування вантажних митних комплексів (автотерміналів, автопортів) і для забезпечення якісного й оперативного здійснення всіх видів митного контролю, комплексного контролю інших державних органів встановлено вимогу щодо обов'язкової наявності в інфраструктурі вантажного митного комплексу (автотерміналу, автопорту) складів тимчасового зберігання. Цим планується забезпечити перевізникам, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності реальне сприяння у процесі здійснення ними зовнішньоекономічних операцій³¹.

Власником СТЗ може стати будь-який суб'єкт господарської діяльності (для складів відкритого типу – обов'язкова наявність у суб'єкта ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності або діяльності митного перевізника), у власності, володінні або користуванні якого є приміщення, резервуари або майданчики.

Утримувач СТЗ повинен забезпечити:

наявність прилеглої до СТЗ території з твердим покриттям, обладнаної для стоянки транспортних засобів;

цілодобову охорону складських об'єктів або функціонування на них охоронної сигналізації;

обладнання складських об'єктів СТЗ ґратами на вікнах (за їх наявності);

функціонування протипожежної сигналізації на складських об'єктах (крім функціонування такої сигналізації на відкритих майданчиках), наявність засобів пожежогасіння;

наявність повірених засобів для зважування товарів (з урахуванням специфіки товарів), а на СТЗ, призначеному для зберігання наливних чи насипних товарів, – повірених засобів обліку таких товарів і контролю за ними;

³¹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

наявність рампи, оглядового майданчика, навантажувально-розвантажувальної техніки (з урахуванням специфіки СТЗ);

можливість проведення навантажувально-розвантажувальних робіт на СТЗ або на прилеглий до СТЗ території;

наявність і функціонування системи відеоспостереження (далі – СТЗ) за всіма воротами або дверними отворами СТЗ, через які здійснюється ввезення та/або

обладнання робочих місць для посадових осіб підрозділу митного оформлення згідно із встановленими нормативно-правовими актами, санітарними нормами та правилами (у разі необхідності – розміщення ПМО на території СТЗ відкритого типу);

наявність каналів і засобів зв'язку для роботи посадових осіб ПМО та інших державних органів контролю у разі розміщення таких посадових осіб на території СТЗ;

обладнання СТЗ не менше ніж двома засобами нанесення забезпечення, один з яких повинен перебувати у віданні митниці, другий – у віданні утримувача СТЗ;

наявність на складських об'єктах СТЗ [місцях накладення забезпечення для резервуарів (елеваторів)] інформаційних вивісок³².

Слід зазначити, що відповідно до Митного кодексу України товари, не пропущені під час їх ввезення внаслідок установлених законом заборон та обмежень на їх ввезення в Україну або транзит через територію України, а також товари, що ввозяться громадянами на митну територію України і підлягають обкладенню податками і зборами, якщо їх не сплачено, повинні зберігатися виключно органом доходів і зборів і тому не можуть зберігатися на СТЗ, що не належать органу доходів і зборів; у разі зміни виду транспорту, що переміщує товари, які перебувають під митним контролем – це характерно для випадків здійснення «човникових» перевезень, наприклад, із перевантаженням на СТЗ відкритого типу, що належать

³² Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання. Наказ Міністерства Фінансів від 28 травня 2012 р. № 613 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1307-12#Text>

транспортно-експедиційним організаціям. Взаємовідносини власника складу тимчасового зберігання з особами, які розміщують товари і транспортні засоби на складі, визначаються договором зберігання³³.

Митний підрозділ, у зоні діяльності якого розташований СТЗ, так само як і власник складу, веде поточний облік товарів, що зберігаються на складі. Для цього використовується система прибуткових (видаткових) накладних, які надаються власником складу при розміщенні (випуску) товарів, та журнал або автоматизована система обліку товарів.

Підсумовуючи, варто зазначити, що головною метою організації складів тимчасового зберігання є створення сприятливих умов для здійснення зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаної із ввезенням товарів і транспортних засобів в Україну, скорочення часу проведення митного контролю і митного оформлення цих товарів і транспортних засобів.

Тимчасове зберігання товарів під митним контролем є факультативною стадією митного оформлення, в якій також проявляється диспозитивний елемент у регулюванні митно-правових відносин. Адже, з одного боку, власник товарів має право вибору власної поведінки (або помістити товари на зберігання, або задекларувати їх у відповідний митний режим), з іншого масив повноважень органів доходів і зборів, у частині утримання, експлуатації та надання послуг із тимчасового зберігання (особливо це має прояв у діяльності уповноваженого економічного оператора) делегується суб'єктам підприємницької діяльності, що, у свою чергу, наближає національне законодавство з питань державної митної справи до світових стандартів.

3. Митні режими, що реалізуються у зонах митного контролю

Переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України здійснюється на основі митних режимів. Власне

³³ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

кажучи, існування митної справи без переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон втрачає сенс. Митні режими являють собою комплексний правовий інститут із специфічним змістом та структурою, який забезпечує регулювання суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням через митний кордон держави товарів та інших предметів як фізичними, так і юридичними особами. Інститут «митні режими» охоплює такі групи відносин:

щодо встановлення загальних правил митних режимів;

між органами доходів і зборів та фізичними і юридичними особами, щодо переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України;

щодо володіння, користування, розпорядження товарами та іншими предметами, які переміщуються через митний кордон України;

щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які переміщують товари та інші предмети через митний кордон України;

щодо встановлення відповідальності за порушення правил митних режимів, та притягнення до відповідальності осіб, які порушують ці правила, тощо.

Правовий інститут «митні режими» – це система правових норм, які регулюють відносини: що складаються у процесі переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України; щодо володіння, користування, розпорядження товарами та іншими предметами, які переміщуються через митний кордон України; що безпосередньо пов'язані із вищезазначеними відносинами (забезпечення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб при переміщенні товарів та інших предметів, відповідальність за порушення правил митних режимів тощо.).

Притаманною тільки митному режиму ознакою є специфіка його об'єкта – правовідносини щодо встановлення порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Наприклад, О.М. Козирін стверджує, що за допомогою митного режиму визначаються: порядок переміщення товару через митний кордон; умови його знаходження на митній

території чи поза нею; права й обов'язки користувача (бенефіціара) митного режиму; додаткові вимоги до товару і до статуту особи, яка переміщує товар, тощо³⁴.

Ю.О. Тихомиров до елементів загального митного режиму зараховує: заходи економічної політики, тобто адміністративний вплив на ввезення і вивезення товарів шляхом встановлення заборони й обмежень, що передбачає ліцензування, квотування і застосування інших адміністративних важелів регулювання економічних процесів; митне оформлення; митні платежі; митний контроль; правила використання і розпорядження митними товарами і транспортними засобами³⁵.

С.В. Ківалов зробив висновок щодо того, що сукупність правил, які встановлюють митний режим, визначається нормами міжнародних угод, правовими нормами національного законодавства і нормами з технічним змістом, які регулюють права й обов'язки осіб у зв'язку з переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон³⁶.

Звичайний митний режим передбачає встановлені законодавством України загальні правила переміщення товарів і транспортних засобів через митну територію України (діють на всій митній території України), до яких можна застосувати усі засоби митного контролю.

Порядок розміщення товарів у конкретному митному режимі свідчить про те, що кожен митний режим має свою внутрішню структуру, яка є складною, що й обумовлює різні характеристики, підходи при його дослідженні. Таким чином, вирішення цього завдання ще потребує свого вираження.

Важливим аспектом є неоднорідність структури правил митних режимів, які полягають у наявності або відсутності додаткових обмежень та застосуванні заходів митного контролю. Ці критерії обумовлюють наявність певних класифікацій митних режимів.

³⁴ Козырин А.Н. Таможенные режимы. Изд-во Статус, 2000. С. 7.

³⁵ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Изд-во г-на Тихомирова М.Ю., 1998. 411 с.

³⁶ Кивалов С.В. Средства осуществления таможенной политики Украины : учеб. пособ. Астропринт, 1995. С. 20

Другу групу становлять так звані «економічні» митні режими, які вирізняються гнучкішим використанням митно-правових інструментів регулювання і є результатом їх адаптації до різних потреб учасників зовнішньоекономічної діяльності. Пропонуючи своїм користувачам певні економічні вигоди (наприклад, звільнення від сплати мита), митні режими цієї групи допускають використання товарів лише із чітко визначеною метою.

Економічні митні режими пропонують своїм користувачам деякі економічні вигоди та переваги у вигляді повного або часткового звільнення від сплати мита та інших податків, а також незастосування заходів нетарифного регулювання. Але використовувати товари у цих режимах допускається тільки з визначеною метою.

Важливою особливістю застосування економічних митних режимів є специфіка реалізації заходів митного контролю щодо товарів, поміщених у відповідний митний режим. Зокрема, ст. 321 МКУ передбачає, що товари і транспортні засоби комерційного призначення у разі ввезення на митну територію України перебувають під митним контролем з моменту ввезення на митну територію і до закінчення митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, за винятком митних режимів, які передбачають перебування під митним контролем протягом усього часу дії митного режиму³⁷.

Відповідно при розміщенні товарів у митні режими митний склад, безмитна торгівля та вільна митна зона відбувається взаємодія правових норм, що належать до складу цих митних режимів із правовими нормами, які становлять правовий режим зон митного контролю, на території яких ці режими застосовуються.

Така взаємодія створює специфічний набір «режимних» правил, які регламентують порядок функціонування зон митного контролю, на території яких застосовуються відповідні митні режими.

³⁷ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

Одним із найбільш поширених митних режимів, що реалізується виключно на території зон митного контролю є режим «митного складу». Відповідно до даного митного режиму іноземні або українські товари зберігаються під митним контролем з умовним повним звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Відповідно до ст. 424 МКУ Митний склад може бути закритого або відкритого типу. Митний склад закритого типу призначається виключно для зберігання під митним контролем товарів, що переміщуються через митний кордон України згідно із зовнішньоекономічними договорами (контрактами), що укладаються утримувачем цього складу або учасниками об'єднання підприємств, учасником якого є утримувач складу. Митний склад відкритого типу призначається для зберігання під митним контролем товарів, що переміщуються через митний кордон України згідно із зовнішньоекономічними договорами (контрактами), укладеними як утримувачем цього складу, так і будь-якими іншими особами³⁸.

При відкритті та експлуатації митного складу відбуваються регулювання взаємовідносин утримувача митного складу з іншими особами та органами доходів і зборів та взаємовідносини утримувача митного складу з органом доходів і зборів, які визначаються затвердженою керівником органу доходів і зборів та погодженою утримувачем митного складу процедурою експлуатації такого складу, яка встановлює таке: перелік посадових осіб, які мають право доступу на митний склад; особу керуючого митним складом; мінімальну кількість посадових осіб органу доходів і зборів, які будуть залучені до здійснення митного контролю та митного оформлення; режим роботи складу; терміни подання утримувачем митного складу звітів про рух товарів на складі; особливості функціонування митного складу (за наявності), за відсутності складових елементів, реалізація режиму митного складу є неможливою.

³⁸ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

Для поміщення товарів у митний режим митного складу митному органу подаються митна декларація, товарно-транспортний документ на перевезення та рахунок (інвойс) або інший документ, який визначає вартість товару.

Товари, що поміщуються у митний режим митного складу, декларуються митному органу утримувачем митного складу, тобто суб'єктом господарювання, у власності або користуванні якого перебуває такий склад.

На теперішній час існує безліч підстав для застосування митного режиму митного складу у процесі реалізації різних зовнішньо-економічних операцій.

Територія магазину безмитної торгівлі є зоною митного контролю та невід'ємною частиною території України, на якій діє законодавство України.

Магазин безмитної торгівлі – це митний режим, відповідно до якого товари, не призначені для вільного обігу на митній території України, знаходяться та реалізуються для вивезення за межі митної території України під митним контролем у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, відкритих для міжнародного сполучення, та на повітряних, водних або залізничних транспортних засобах комерційного призначення, що виконують міжнародні рейси, з умовним звільненням від оподаткування митними платежами, установленими на імпорт та експорт таких товарів, та без застосування до них заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, у тому числі видів контролю.

Товари, а також супутні товарам роботи, у митному режимі магазину безмитної торгівлі реалізуються лише в спеціальних торговельних закладах-магазинах безмитної торгівлі. При цьому розташування магазинів безмитної торгівлі та умови реалізації в них товарів повинні виключати можливість безпосереднього ввезення цих товарів для споживання на митну територію України.

Відповідно до ст. 422 МКУ Власник магазину безмитної торгівлі може бути лише підприємство – резидент України, яке зобов'язано контролювати розміщення, придбання та охорону товарів у магазині безмитної торгівлі, а саме:

1) своєчасно декларувати митному органу товари, що надходять до магазину чи вибувають з магазину, і подавати всі документи, необхідні для здійснення митного контролю та митного оформлення;

2) виключити можливість надходження до магазину та вилучення з магазину товарів поза митним контролем;

3) дотримуватися положень Митного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо умов діяльності магазинів безмитної торгівлі;

4) вести облік товарів, що надходять до магазину безмитної торгівлі та реалізуються ним, і подавати митному органу, у зоні діяльності якого розташовано магазин безмитної торгівлі, звіт про рух товарів у магазині за формою³⁹.

На підставі аналізу українського законодавства про спеціальні митні і вільні економічні зони можна дійти висновку про доцільність вживання терміна «запровадження режиму спеціальної митної зони» на території вільної економічної зони замість терміна «створення спеціальної митної зони». Це підтверджують, до речі, положення Закону України «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття», де йдеться, що митний режим спеціальної митної зони запроваджується на території створеної вільної економічної зони⁴⁰.

У Митному кодексі ЄС передбачено, що держави-члени можуть встановлювати на частинах митної території спільноти СМЗ. Ініціювати створення митних зон може кожна особа, звернувшись до митних органів держави-члена ЄС із поданням про виділення частини митної території під СМЗ. Наприклад, у Польщі право на створення СМЗ має Міністр фінансів, який за погодженням із Міністром зі справ господарства видає відповідне розпорядження, в якому передбачено територію знаходження СМЗ і керівника цієї зони. Керівником митної зони може бути особа, місце перебування якої знаходиться на території ЄС та яка має право власності або довічного користування територією, на якій буде встановлено СМЗ.

³⁹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

⁴⁰ Про спеціальну економічну зону «Закарпаття». Закон України від 22 березня 2001 р. № 2322-ІІІ. Урядовий кур'єр. № 78. С. 7

Ініціювати створення СМЗ в Україні можуть: Президент України, Кабінет Міністрів України або місцева рада депутатів України та місцева державна адміністрація. У разі створення СЕЗ з ініціативи Президента України чи Кабінету Міністрів України рішення про створення СЕЗ приймають після одержання письмової згоди місцевої ради народних депутатів України та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати СЕЗ. Український законодавець обмежив коло суб'єктів ініціювання створення СМЗ, а рішення про створення такої зони приймає парламент країни. Обмеження щодо створення митних зон на території ЄС передбачає, що з метою утримання відповідного рівня експорту на території Спільноти встановлюються кількісні межі митних зон.⁴¹

Вільна митна зона – це митний режим, відповідно до якого іноземні товари ввозяться на територію вільної митної зони та вивозяться із цієї території за межі митної території України із звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а українські товари ввозяться на територію вільної митної зони з оподаткуванням митними платежами та застосуванням заходів нетарифного регулювання⁴².

На відміну від українського, у митному праві Європейського Союзу на підставі цієї ознаки було виділено два види СМЗ. У ст. 799 Виконавчих приписів до Митного кодексу ЄС визначено два види митного контролю, який здійснюється в межах цього митного режиму: митний контроль типу I та митний контроль типу II. На основі поділу митного контролю виокремлено й види СМЗ: СМЗ, на якій здійснюється митний контроль типу I, та СМЗ контролю типу II. Митний контроль типу I полягає передусім у відгородженні території спеціальної митної зони з метою забезпечення ефективного митного контролю за товарами та запобігання їх неправильному переміщенню з території спеціальної митної зони. Контроль

⁴¹ Кузьменко О.М. Митні процедури на морському транспорті як основа стабільної міжнародної торгівлі. Водний транспорт: зб. наук. праць КДАВТ, 2012. Вип. 3 (15) С. .5-7

⁴² Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

типу II означає здійснення митного контролю щодо передбачених на території митної зони формальностей, вимог, які ставлять для митного режиму митного складу. У Митному кодексі ЄС норми регулювання відносин у сфері митного режиму спеціальної митної зони об'єднані з нормами режиму митного складу. За аналогією, у Митному кодексі України перераховано вимоги до СМЗ та заходи, які митні органи вживають для забезпечення митного контролю у спеціальних митних зонах таких товарів із метою їх контролю.

Основним призначенням СМЗ, як і СЕЗ, є створення корисних умов для здійснення підприємницької діяльності. Для цієї мети в українському законодавстві було визначено можливість виконувати виробничі й інші комерційні операції з товарами на території відповідної зони. Перелік видів товарів та операцій визначено в Законі про конкретну СМЗ. Щоб забезпечити виконання законів, беручи до уваги характер товарів, може бути запроваджено деякі заборони й обмеження щодо здійснення операцій із товарами в СМЗ. Такі заборони й обмеження стосовно цих митних зон встановлюють закони. На відміну від українського митного законодавства, Митний кодекс ЄС містить вичерпний перелік операцій, які можуть бути застосовані до товарів, що походять з-поза меж ЄС.

З метою створення найбільш сприятливих умов для господарської діяльності як у Митному кодексі України, так і в кодексі ЄС, визначено, що товари можуть перебувати у СМЗ протягом усього часу функціонування таких зон.

Товари можуть бути вивезені з території СМЗ згідно з режимом експорту (якщо це національні товари) або реімпортовані (якщо це товари, що походять з-за кордону) або ввезені на територію держави згідно з режимом імпорту.

Висновки

Законодавство України весь час адаптується до міжнародних норм і стандартів. Основним напрямом правового регулювання митних формальностей на міжнародному рівні є полегшення розвитку міжнародної торгівлі, шляхом спрощення

митних формальностей, а також зниження комерційних витрат на здійснення митних формальностей.

Специфікою здійснення митних формальностей у пунктах пропуску через державний кордон є: 1) встановлення переліку та послідовності виконання митних формальностей для кожного з видів транспорту; 2) здійснення митних формальностей відповідно до технологічних схем, які затверджуються у відповідності до законодавства з питань державної митної справи для кожного окремого пункту пропуску; 3) використання для виконання митних формальностей особливих реєстраційних та товаротранспортних документів, передбачених для кожного з видів транспорту; 4) облаштування зон митного контролю для прискорення митного контролю та митного оформлення.

Слід зазначити, що у випадках застосування двоканальної системи, внутрішнє облаштування зони митного контролю (встановлення полос та напрямів руху, розміщення споруд, встановлення відповідних позначень) є засобом організації виконання митних формальностей – представлення для митного контролю, декларування та митного оформлення.

Митні формальності, що виконуються в цих зонах, передусім, спрямовано на попередження протиправного користування та розпорядження товарами, що зберігаються під митним контролем, та забезпечення виконання операцій із такими товарами виключно у порядку та у спосіб, встановлений законодавством. Відповідні вимоги реалізуються уже під час надання дозволу на відкриття на території складського приміщення, резервуару або майданчику складу тимчасового зберігання, зокрема, шляхом встановлення вимог представлення утримувачем: переліку осіб, що матимуть право доступу на територію СТЗ; акта прийняття в експлуатацію пожежної та охоронної сигналізації, наказу про створення власного підрозділу охорони або договору з МВС або підприємством, що має ліцензію про надання охоронних послуг. Крім того, на утримувача СТЗ покладаються вимоги ведення Автоматизованої системі обліку товарів і транспортних засобів або Книги обліку товарів і транспортних засобів, розміщених на складі, доступ до якої надається митним органами ДМС.

Митні режими «митний склад», «безмитна торгівля» та «вільна митна зона» належать до категорії так званих «економічних» митних режимів, які надають економічні переваги у вигляді умовного звільнення від оподаткування митними платежами та не застосування заходів економічної політики, але встановлюють обмеження щодо використання і розпорядження товарами, які у них поміщені. Така взаємодія створює специфічний набір «режимних» правил, які регламентують порядок функціонування зон митного контролю, на території яких застосовуються відповідні митні режими.

Відповідальність за дотримання вимог як митного режиму, так і режиму зони митного контролю покладається на підприємства-утримувачі митних складів, магазинів безмитної торгівлі та вільних митних зон комерційного або сервісного типу. А митні органи ДФС здійснюють контроль за їх діяльністю.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Юридична енциклопедія. в 6 т. редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 3. Укр. енцикл. 2001. 792 с.
3. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук, 2011.
4. Трофімов С.А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук., 2008.
5. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 2011.
6. Федотова І.О. Митні правовідносини: поняття, склад, класифікація URL:<http://pravoznavec.com.ua/period/article/1802/%D4>
7. Про Транспорт. Закон України від 10 листопада 1994 р. № 51 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті. Наказ Міністерства фінансів України від 10 березня 2015р. № 308 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0486-15>

9. Про затвердження правил надання послуг у морських портах України. Наказ Міністерства Інфраструктури від 05 червня 2013р. №348 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1401-13>

10. Коментар до Митного кодексу України за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. Видавництво Юстиніан, 2004. 736 с.

11. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними. Постанова КМУ від 21.травня 2012 р. № 451 URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/postanovi/62452.html>

12. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. Офіційний вісник України. 2011. № 71. Ст. 2711.

13. Про затвердження положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751. Офіційний вісник України. 2010. № 65. ст. 2265.

14. Накладна ЦІМ/СМГС URL: <http://railway.lviv.ua/railway/depts/m/nakladna-cimsmgs>

15. Залізничні накладні СМГС і ЦІМ URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.20089.0>

16. Про внесення змін до Порядку здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон. Постанова КМУ від 7 липня 2015 р. № 491 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/491-2015-%D0%BF>

17. Про затвердження Порядку митного контролю та митного оформлення предметів, що переміщуються громадянами авіаційним транспортом, із застосуванням двоканальної системи («зелений» та «червоний» коридори). Наказ ДМСУ від 16 серпня 2001 р. № 561 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0775-01> (Втратив чинність)

18. Який він – новий митний Кодекс України? URL: <http://www.justinian.com.ua/>

19. Адміністративне право України: словник термінів за заг. ред. Т.О. Коломосьць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Видавн. ІН ЮРЕ, 2014. 520 с.

20. Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання. Наказ Міністерства Фінансів від 28 травня 2012 р. № 613 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1307-12#Text>

21. Козырин А.Н. Таможенные режимы. Изд-во Статус, 2000. 247 с.

22. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Изд-во г-на Тихомирова М.Ю., 1998. 411 с.
23. Кивалов С.В. Средства осуществления таможенной политики Украины : учеб. пособ. Астропринт, 1995.
24. Про спеціальну економічну зону «Закарпаття». Закон України від 22 березня 2001 р. № 2322-111. Урядовий кур'єр. № 78.
25. Кузьменко О.М. Митні процедури на морському транспорті як основа стабільної міжнародної торгівлі. Водний транспорт: зб. наук. праць КДАВТ, 2012. Вип. 3 (15).

Демчук Т.І.
асистент кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-0955-1816

ОСНОВИ ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Наукове дослідження присвячено розгляду та аналізу актуальних питань екологічного оподаткування у сучасних умовах науково-технічного прогресу та цифрових технологій. Зазначено, що перед наукою стає розробка ефективних механізм здійснення екологічного оподаткування, адже основною невирішеною проблемою науковців є відсутність єдиного підходу до подальшого розвитку екологічного оподаткування в Україні з урахуванням реалізації регулюючої (скорочення обсягів викидів) та фіскальної (забезпечення бюджетних доходів) функцій екологічного податку. Екологічний податок є дієвим інструментом впливу на обсяги забруднення довкілля та забезпечує реалізацію природоохоронних заходів за рахунок відповідних бюджетів за місцем заподіяння екологічної шкоди. При цьому одним з напрямів у цій сфері є становлення та розвиток ефективного механізму екологічного оподаткування. Об'єктивна необхідність в інтеграції екологічної політики з соціально-економічною політикою вимагає розвитку такої системи екологічного оподаткування, яка б забезпечувала необхідні фінансові ресурси для природоохоронної діяльності підприємств та їх сталого розвитку.

У цифрову епоху проблеми забруднення навколишнього природного середовища є дуже актуальними для всіх держав світу, адже обсяги забруднення досягають критичного рівня.

Відсутність належного механізму реалізації державної політики в сфері екологічного оподаткування значною мірою впливає на стан довкілля. Оскільки недобросовісні суб'єкти господарювання здійснюють свою підприємницьку діяльність порушуючи прямі приписи законодавства і тим самим,

забруднюють навколишнє середовища і призводять до пошуку шляхів удосконалення системи екологічного оподаткування, яке сприятиме покращенню стану довкілля.

Вступ

На сучасному етапі розвитку суспільства, в умовах глобалізації та динамічного розширення всіх сфер діяльності людини негативний вплив на довкілля є серйозною проблемою сьогодення. Зміни клімату, опустелення, посуха, повені, озонова діра, погіршення якості повітря, засолення ґрунту, радіоактивні опади тощо є лише частиною екологічних проблем, спричинених антропогенним впливом на природу. Ці та інші екологічні зміни вимагають від суспільства й держави запровадження більш дієвих інструментів, які знизатимуть негативне навантаження на навколишнє середовища. Зменшення незадовільного стану довкілля можливе лише із застосуванням правильних правових механізмів у процесі формування екологічної політики, адже воно є важливим елементом економічної та екологічної стабільності демократичної держави.

Тому, одним із порушених питань в рамках європейської та світової дискусії щодо забруднення довкілля є екологічне оподаткування. Між науковцями точаться дискусії щодо підвищення ставок рентної плати, податків та зборів щодо забруднення навколишнього природного середовища, що призводить до назрівання реформи екологічного оподаткування в Україні.

У країнах Європейського Союзу є такі види екологічного податку, існування яких не передбачено чинним українським законодавством, вони стимулюють суб'єктів господарювання до зменшення викидів забруднюючих речовин. Характерною рисою екологічної політики європейських країн є застосування комплексу інструментів впливу на суб'єктів господарювання для забезпечення екологічної безпеки всередині своїх країн.

Повертаючись до обґрунтування даної теми, слід зазначити, що екологічне оподаткування ніколи не було в центрі уваги вітчизняної податкової нормотворчої діяльності. Існування ефективного екологічного оподаткування в нашій державі

зумовлено необхідністю часткової компенсації негативного впливу на довкілля під час здійснення своєї діяльності суб'єктами господарювання. Таке економічне стимулювання останніх призвело б зменшення забруднення навколишнього природного середовища, дозволило б вирішувати нагальні екологічні проблеми пов'язані із скороченням обсягів викидів та скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря або водні об'єкти, бережне ставлення до природних ресурсів і мінімізація виникнення небезпечних промислових відходів під час здійснення суб'єктами господарської діяльності.

Екологічне оподаткування є важливим стимулом раціонального природокористування. Головна ідея оподаткування полягає у встановленні прямої залежності між розміром податкових відрахувань впливу на навколишнє природне середовище та природні ресурси в результаті діяльності суб'єктів господарювання.

Створення відповідного правового механізму реалізації державної політики в сфері екологічного оподаткування дало б змогу використовувати кошти на спеціальні державні програми у сфері навколишнього середовища, адже відповідно до ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» кошти від екологічного податку (за винятком тих, що справляються за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк) зараховуються до державного і місцевих бюджетів згідно з положеннями регламентованими Бюджетним кодексом України¹.

Отже, актуальність даної теми дослідження полягає в тому, що основним джерелом фінансування охорони навколишнього природного середовища в Україні є екологічний податок, який у процесі історії свого формування та удосконалення зазначав значних змін. Екологічний податок змінював своє призначення, функції, перейменовується та виключався з законодавства України у різні часи. Про це свідчить Закон УСРС «Про систему

¹ Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 26.06.1991 р. [№ 1268-XII](#). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. ст.547

оподаткування» від жовтня 1991² року екологічний податок було замінено на компенсацію за шкоду, завдану навколишньому природному середовищі. Згодом у лютому 1994 року його було замінено платою за забруднення довкілля, а через 3 роки відповідно у березні 1997 року відповідно до Закону України «Про систему оподаткування» екологічний податок перейменовано на збір за забруднення навколишнього природного середовища. Всі аспекти механізму екологічного оподаткування було визнано й повернуто із прийняттям Податкового кодексу України у 2011 року

1. Поняття та види екологічного оподаткування в Україні

Сукупність підходів та рішень, що визначають напрямки мобілізації коштів платників податків з метою забезпечення фінансовими ресурсами бюджетів всіх рівнів є державною екологічною політикою. Ефективна податкова політика забезпечує стимулювання розвитку галузей, підприємств, та регіонів, що відповідає засадам економічної політики держави. Рівень ефективності та розвиненості податкового регулювання впливає на конкурентоспроможність економічної системи країни, її структуру, динаміку, розміщення продуктивних сил та темпи інноваційного розвитку, тобто виконує не лише фіскальну функцію, а й діє як механізм впливу на економіку. Підвищення ефективності оподаткування створює стимули для розвитку підприємництва, зменшення масштабів тіньової економіки, забезпечує наповнення бюджетів всіх рівнів³.

Загально доведеним є той факт, що існування значного тіньового сектора знижує інвестиційний потенціал країни. Ефективна політика держави в сфері оподаткування є одним із дієвих інструментів виведення капіталів з тіні, що сприятиме стимулюванню економічного зростання та зменшення тіньового сектора економіки.

² Про систему оподаткування. Закон УСРС від 25.06.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>

³ Крайник О., Процак Н. Сучасний стан та перспективи удосконалення екологічного оподаткування в Україні. Збірник наукових праць. 2013. Вип.36. С.129-136

Як зазначають О. Тимченко, М. Кондратенко, «важливою складовою дослідження впливу нововведень Податкового кодексу України й реформи державного соціального страхування на податкове навантаження є аналіз його динаміки за категоріями платників – безпосередніх учасників виробництва та розподілу валового внутрішнього продукту. Актуальність цього питання зростає з урахуванням пріоритетів податкової політики»⁴.

Тому, законодавчу дефініцію поняття «оподаткування» положення Податкового кодексу України не містить. У свою чергу ми розглядаємо визначення терміну «оподаткування», яке міститься у юридичній енциклопедії й пояснює його як законодавчо врегульований процес встановлення та утримання податків у країні, визначення їх розмірів і ставок, відповідних об'єктів та кола фізичних та юридичних осіб, що підлягають оподаткуванню, а також порядок (справлення) сплати податків⁵.

Визначальною категорією системи оподаткування є податок, який законодавець трактує як обов'язковий індивідуально безвідплатний платіж, що сплачується у встановленому законодавством порядку. Головною метою податку є поповнення державних бюджетів усіх рівнів.

Дискусійним є питання ототожнення понять «податок» та «збори», однак дані поняття не є тотожними, хоч законодавець розрізняє ці категорії виключно за їх назвами. Відмінність податків та зборів полягає в наступному: по-перше, коли йдеться про податки, то це насамперед безумовні й нецільові платежі, які після надходження до бюджетів неможливо простежити використання цих коштів. У свою чергу збори – це цільові надходження, вони необхідні для фінансування певних екологічних заходів і мають, таким чином, чітку цільову прив'язку. Тому можна порушувати питання про притягнення до юридичної відповідальності посадових та/або службових осіб щодо нецільового використання бюджетних коштів, які

⁴ Тимченко О. М. Податкове навантаження на юридичних осіб в Україні та його вплив на економічне. Фінанси України. 2012. № 10. С. 34—43.

⁵ Юридична енциклопедія в 6-ох томах. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Том 4. Вид-во Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана. 1999. С.717.

надходять в бюджети всіх рівнів. У даному випадку може мова йти навіть про самостійний склад правопорушення. По-друге, податки в основному надходять до бюджетів, тоді як збори можуть формувати цільові (у тому числі й позабюджетні) фонди. Тому, податки закріплюють стабільні надходження до бюджетів нецільового характеру, а збори закріплюють стійкий зв'язок між податковими надходженнями і джерелами, з яких вони надходять. І, по-третє, якщо встановлення, зміна і скасування податків і всіх елементів його правового механізму є винятковою компетенцією органів державної влади, то деталізацію елементів зборів можна розглядати як компетенцію органів виконавчої влади.

Подальший розвиток цієї думки продовжується в аналізі поняття «екологічне оподаткування». Дана категорія досить нова. Адже, вперше ідея екологічного оподаткування з'явилася у економіста А.К. Пігу (1920 р.), який запропонував впливати на поведінку винних у забрудненні довкілля шляхом податків, і стимулювати природоохоронну діяльність шляхом певних дотацій⁶. Необхідність застосування екологічних податків була зафіксована у Програмі дій Європейського Союзу з охорони довкілля 1973 р і пов'язувалась з принципом «забруднювач платить».

Наступна стадія розвитку екологічного оподаткування полягала у створенні ідеї «подвійного виграшу». Основною метою останньої було економічне стимулювання охорони довкілля та раціональному використанню природних ресурсів шляхом введення екологічних податків з одночасним зниженням податкового навантаження на інші об'єкти оподаткування. Практичне втілення гіпотези подвійного дивіденду можливе лише при фінансовій стабільності та підходить для економічно розвинутих країн, адже країнам з перехідною економікою складно буде виконувати всі рекомендації, які створені для розвинених країн. Варто зазначити, що ідея подвійного виграшу не раціонально застосовувати у країн, де є високий рівень податкового навантаження. Насамперед це пов'язано з

⁶ Пігу А. Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс. 1985. Т.1. 512 с.

неефективністю застосування подвійних податків без прийняття додаткових заходів та змін.

Повертаючись до висвітлення історії становлення та розвитку екологічного оподаткування в Україні варто зазначити, що довгий час природокористування в Україні було безкоштовним. Лише у випадку значного забруднення з катастрофічними наслідками для навколишнього природного середовища підприємствами виплачувались штрафи. Така безвідповідальність зумовлювала нераціональне використання природних ресурсів. З метою заохочення дбайливого використання природних ресурсів та відшкодування державі частини витрат на охорону навколишнього природного середовища й відтворення природних ресурсів з 50-х років ХХ століття поступово впроваджується плата за окремі види ресурсів, котрі вилучаються з природи. На початку 90-х років ХХ ст. було запроваджено принцип платності природокористування, що передбачає плату за практично всі природні ресурси, за забруднення навколишнього природного середовища, розташування в ньому відходів виробництва та за інші види негативних впливів. При цьому плата за понадлімітне використання та забруднення в декілька разів перевищувала плату за використання та забруднення в межах встановлених нормативів/лімітів. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.) започаткував функціонування низки економічних інструментів регулювання природокористування. Зокрема, ст.48 проголошувала: надання пільг при оподаткуванні та надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок підприємствам, установам, організаціям і громадянам у разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання, відтворення й охорони навколишнього природного середовища; встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів; надання пільг природо користувачам щодо плати за використання природних ресурсів при впровадженні ними технологічних процесів та обладнання, що зменшують негативний вплив на навколишнє природне середовище; звільнення від оподаткування фондів охорони

навколишнього природного середовища і від плати за природні ресурси, які перебувають в стадії освоєння; часткова компенсація з бюджетних коштів зменшення прибутку внаслідок тимчасової консервації порушення природних об'єктів не з вини власників і користувачів; заохочення за поліпшення якості природних ресурсів, виробництво екологічно чистої продукції, а також заохочення осіб, які виявили випадки порушення екологічного законодавства і порушників, застосувавши до них заходи відповідальності; передача частини коштів позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища на договірній основі підприємствам, установам, організаціям і громадянам з метою додержання вимог екологічної безпеки; забезпечення можливості одержання природних ресурсів під заставу тощо⁷.

Згідно з нормами чинного законодавства запровадження ефективних природоохоронних заходів ґрунтується на економічних важелях: визначення джерел фінансування; встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів у навколишнє природне середовища забруднюючих речовин; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, податків за викиди і скиди забруднюючих речовин; надання податкових, кредитних та інших пільг; відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Податковим кодексом України визначені наступні складові економічного механізму природокористування: екологічний податок; рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктоводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України; рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні; плата за користування надрами; плата за землю; збір за користування радіочастотним ресурсом

⁷ Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 26.06.1991 р. [№ 1268-XII](#). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. ст.547

України; збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів тощо.

Після здобуття незалежності Україна долучилась до введення екологічних податків у свою систему права. Введення цих платежів обґрунтовувалося необхідністю акумулювати кошти для заміщення використаних природних ресурсів і відновлення первісного стану природи та природних ресурсів. Але відрахування до спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища підприємства почали здійснювати лише з 2006 року.

Цікавим є той факт, що до 2011 року (2011 рік – прийняття Податкового кодексу України (далі – ПК України)) екологічні податки називалися зборами за забруднення навколишнього природного середовища, а їхня частка у державний бюджет становила менше 5 %, а частка екологічного податку не перевищувала 1 %.

Проте, відповідно до норм українського законодавства кошти від справляння екологічних податків повинні спрямовуватися на реалізацію екологічних проектів. Проте, хронічна дефіцитність бюджетів усіх рівнів та наявність багатьох соціально гострих проблем у суспільстві призвели до використання надходжень від даних платежів на інші цілі, що значно знизило можливості фінансування державою природоохоронних заходів. Таким чином, екологічний податок в Україні фактично повністю втратив своє цільове призначення та виконував переважно фіскальну функцію.

Екологічним оподаткуванням є сукупність платежів (податків і зборів), що стягуються з юридичних та фізичних осіб, які спрямовані на стимулювання раціонального природокористування шляхом стягнення певної суми коштів пропорційно до негативного впливу на довкілля.

Центральним елементом екологічного оподаткування є екологічний податок, іншими словами загальнодержавний обов'язковий платіж, який стягується за:

- а) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- б) скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти;

в) розміщення відходів (за винятком розміщення деяких відходів як вторинної сировини);

г) утворення радіоактивних відходів (зокрема, вже накопичених);

д) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад строк, що встановлений умовами ліцензії⁸.

Податками на забруднення довкілля є податки на викиди й скиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря, водні об'єкти, шумовий вплив, платежі за діяльність, пов'язану з управлінням твердими відходами. Їх можна назвати загальнообов'язковими або традиційними податками. У свою чергу, платежі, пов'язані з видобутком або використанням природних ресурсів називаються ресурсними податками. Оподаткування такого виду діяльності є обмеженим, адже негативний вплив на довкілля у процесі здійснення суб'єктами господарювання своєї діяльності є недоведеним. До цієї групи відносять також плату за ліцензії на полювання, риболовлю тощо, оскільки ці види діяльності виснажують природні ресурси.

Загалом, метою екологічного оподаткування є зниження обсягів викидів у навколишнє середовище та забезпечення мобілізації коштів до бюджетів різних рівнів і їх спрямування на охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів. Доведено, що стимулом для зменшення забруднення навколишнього природного середовища є оптимальний рівень екологічного оподаткування. Ставка екологічного податку вважається оптимальною, якщо економічним агентам вигідніше використовувати нові технології для зниження рівня забруднення, аніж сплачувати екологічний податок. Поряд з цим, надто високі ставки екологічних податків можуть спричинити до ухилення від їх сплати або до припинення економічної діяльності

Законодавець визначає, що платниками екологічного податку є суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не проводять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та

⁸ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких на території України і в межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони здійснюються (240.1 ПК України):

- викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання);
- утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені);
- тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк⁹.

У податковому законодавстві міститься вичерпний перелік, хто не є платниками екологічного податку відповідно до п. 240.3 – 240.5, п. 240.7 ПК України, зокрема:

1) суб'єкти діяльності у сфері використання ядерної енергії за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені), які :

- до останнього календарного дня (включно) звітного кварталу, у якому придбано джерело іонізуючого випромінювання, уклали договір щодо повернення відпрацьованого закритого джерела іонізуючого випромінювання за межі України до підприємства - виробника такого джерела;
- здійснюють поводження з радіоактивними відходами, що утворилися внаслідок Чорнобильської катастрофи, в частині діяльності, пов'язаної з такими відходами.

2) державні спеціалізовані підприємства по поводженню з радіоактивними відходами, основною діяльністю яких є

⁹ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

зберігання, переробка та захоронення тих радіоактивних відходів, що знаходяться у власності держави, а також дезактивація радіаційно-забруднених об'єктів. Такі підприємства звільняються від сплати екологічного податку за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк;

3) суб'єкти господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) виключно відходи як вторинну сировину. Такі суб'єкти господарювання не сплачують екологічний податок за розміщення;

4) суб'єкти, вказані в п. 240.1 ПК України, що здійснюють викиди двоокису вуглецю, в обсязі не більше 500 тон за рік¹⁰.

У разі якщо річний обсяг викидів двоокису вуглецю перевищує 500 тон за рік, суб'єкти зобов'язані зареєструватися платниками податку у податковому (звітному) періоді, в якому відбулося таке перевищення. Такі платники зобов'язані скласти та подати податкову звітність, нарахувати та сплатити податок за податковий (звітний) період, у якому відбулося таке перевищення, у порядку, передбаченому ПК України.

Відповідно до п. 242.1 ПК України об'єктом та базою оподаткування екологічних податків є обсяги та види, зокрема:

- забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами;
- забруднюючих речовин, що скидаються безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщених відходів, крім обсягів та видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання;
- радіоактивних відходів, суб'єктів господарювання, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та/або тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк;

¹⁰ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

• електричної енергії, виробленої експлуатуючими організаціями ядерних установок (атомних електростанцій)¹¹.

Отже, аналіз елементів екологічного оподаткування свідчить про те, що в основному екологічні податки виконують фіскальну функцію. При цьому підприємства не зацікавлені у вирішенні еколого-економічних проблем регулювання природокористування та охорони довкілля. Лише окремі підприємства, керуючись принципами соціальної відповідальності, намагаються здійснювати раціональне природокористування.

Тому діюча система екологічного оподаткування потребує вдосконалення з метою забезпечення сталого розвитку підприємства. Так, екологічний податок у розрізі всіх своїх складових не передбачає лімітування забруднення, що не стимулює підприємства до його зменшення шляхом впровадження нових ресурсозберігаючих технологій чи виробничого обладнання.

Підводячи підсумок, хочемо запропонувати зміни до ПК України у частині впровадження лімітних обсягів викидів, скидів та розміщення відходів. При цьому понадлімітні обсяги повинні оподатковуватися за підвищеними ставками

Подальший розвиток думки щодо екологічного оподаткування завершимо на аналізі ставок екологічного податку, які визначені окремо за наступними категоріями:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення (ст. 243 ПК України);
- скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти (ст. 245 ПК України);
- розміщення відходів в спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах (ст. 246 ПК України);
- утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) (ст. 247 ПК України);

¹¹Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

• тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлене особливими умовами ліцензії терміну (ст. 248 ПК України)¹².

Проаналізувавши доходи до державного бюджету України у період 01.01.2020 по 31.12.2020 рік можна виокремити наступні види екологічних податків:

1) екологічні податки за викиди в атмосферне повітря. Даний вид податку поповнив державний бюджет найбільше. Сума надходжень за вище зазначений період становить 1 918 977 510 гривень;

2) надходження від розміщення відходів, який вніс у державний бюджет вагомий внесок, який становить 1 048 518 660 гривень;

3) екологічний податок за викиди в атмосферне повітря двооксиду вуглецю – сума надходжень якого за оподаткований період становить 1 037 181 300 гривень;

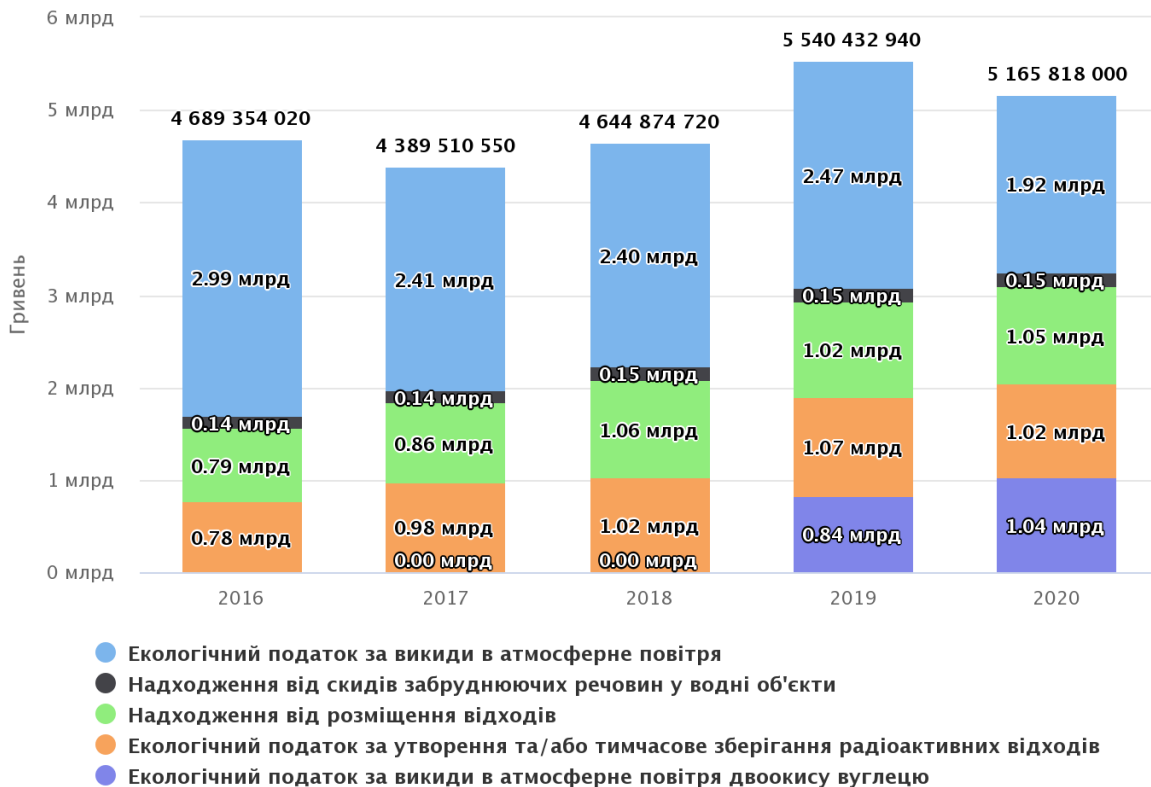
4) екологічний податок за утворення та / або тимчасове зберігання радіоактивних відходів. Даний вид екологічного податку поповнив бюджет на суму 1 015 109 309 гривень;

5) надходження від скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти становить 146 031 140 гривень.

Отже, за проаналізований період надходжень до державного бюджету в екологічній сфері становить 5 165 817 919 гривень, проте невідомо куди саме ці кошти були спрямовані. У таблиці 1 висвітлено історія надходжень екологічних податків у період 2016-2020 роки, де простежується позитивна динаміка зростання екологічних податків в Україні.

¹² Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Історія сплат екоподатків 2016–2020



Інформація щодо сплати до Зведеного бюджету України по платниках – суб'єктах природних монополій та платників рентної плати за користування надрами (Екоподатки).



Таблиця 1. Історія сплат екологічних податків в Україні

Подальший розвиток системи екологічного оподаткування відображено у наступних гіпотезах науковців з даного питання. Ми погоджуємось із думкою О.М. Тищенко та С.В. Антоненко, які зосередили увагу на тому, що «ефективність податкової політики у сфері охорони атмосферного повітря знаходиться на достатньо низькому рівні. Це свідчить про необхідність внесення низки коректив, які можуть позитивно вплинути на дієвість заходів податкового впливу, що неодмінно позначиться на рівні соціально-економічного розвитку в Україні»¹³.

Д.М. Серебрянський вважає, що «досвід країн із розвинутою ринковою економікою переконує, що основною метою екологічних податків (зборів) є не поповнення

¹³ Тищенко О.М. Дослідження ефективності податкової політики у сфері охорони атмосферного повітря. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2012. № 1(12). С. 155–161.

державного бюджету, а стимулювання платника до позитивного та відповідального ставлення до навколишнього середовища. Отримані при цьому кошти можуть спрямовуватися на стимулювання охорони навколишнього середовища споживачами, розроблення та впровадження безвідходних технологій, утилізацію відходів тощо»¹⁴.

Тому, ми приєднуємось до думки І.В. Шевченка, котрий вважає, що «подальший успішний розвиток економіки будь-якої країни залежатиме від упровадження ефективної екологічної політики та нових підходів до вирішення глобальних проблем, зокрема запровадження інноваційних економічних механізмів»¹⁵.

На завершення, ми розділяємо думку Н.Л. Авраменко, «оптимізація господарської діяльності суб'єктів підприємництва та пошук ефективних економічних методів стимулювання до охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів є одним із невирішених завдань»¹⁶.

2. Порівняльно-правовий аналіз екологічне оподаткування у країнах Європейського Союзу та Азії

У світі великий досвід застосування екологічних податків, як механізму захисту навколишнього природного середовища. Такий досвід є безперечний для України, оскільки система екологічного оподаткування в нашій країні потребує вдосконалення інтерпретуючи ідеї зарубіжних країн.

У країнах-членах ЄС не існує єдиної системи екологічних податків, адже наприкінці ХХ ст. відбувалися структурні перебудови податкових систем з введенням в них екологічних платежів та одночасним зменшенням податкового навантаження на оплату праці в межах так званих «green tax reforms». Їхнє призначення полягало в стимулюванні суб'єктів господарювання

¹⁴ Серебрянський Д.М. Європейський досвід запровадження та функціонування системи екологічного оподаткування: уроки для України. Вісник податкової служби України. 2009. № 41. С. 41–45

¹⁵ Шевченко І.В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна. URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/10_2-1434110670.pdf.

¹⁶ Авраменко Н.Л. Шляхи удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/2/12.pdf>.

до охорони навколишнього середовища та одночасно значно знизило оподаткування доходів. Наступним поняттям, яке застосовується в європейських країнах називається «environmental tax», яке регулює збір статистики про надходження вище зазначених платежів і регламентоване в законодавстві як податок, базою оподаткування якого є фізична одиниця, що має конкретний, доведений негативний вплив на навколишнє середовище.

Європейська комісія розподілила екологічні податки на наступні категорії або групи, зокрема: 1) енергетичні податки (на моторне паливо, енергетичне паливо, електроенергію); 2) транспортні податки (на пройдені кілометри, щорічний податок із власників, акцизи при купівлі автомобіля); 3) плата за забруднення (викиди забруднюючих речовин в атмосферу й скиди у водні басейни); 4) плата за розміщення відходів на звалищах та їх переробку; 5) податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін (руйнування озонового шару); 6) податок на шумовий вплив; 7) плата за використання природних ресурсів (видобування корисних копалин, забір води тощо).

Найбільш поширеними в європейських країнах є енергетичні податки, іншими словами, це податки за споживання електроенергії, вугілля, природного газу та палива; за мінеральне паливо. Особливими видами податків і зборами, які стосується охорони навколишнього природного середовища або довкілля або містять екологічний характер є податок на продукцію, що містить екологічно шкідливі речовини (регламентоване в таких країнах, як Данія, Норвегія, Швеція, Чехія, Франція, Німеччина, Латвія, Польща); податок на упаковку (скло, метал, пластик) в Данії, Норвегії, Швеції та Фінляндії; податки і збори на авіап перевезення, що існують у Великобританії і Франції; збір на захист навколишнього середовища (Німеччина, Великобританія і Швеція). Варто зауважити, що такі податки та збори в Україні не застосовуються. Це є значним недоліком для нашої держави, адже енергетичні податки складають 72 % від загальної

величини екологічних податків, за ними йдуть транспортні – 23 %, які б значно збільшили державний бюджет.

Податки за користування природними ресурсами та забруднення довкілля в Європейському Союзі забезпечують невелику кількість надходжень до бюджету. Загалом, в європейських країнах екологічний податок формує до 10 % податкових надходжень з похибкою у 3% відповідно у різних державах Європейського Союзу.

Основними видами екологічних податків та зборів в країнах Європейського Союзу є наступні: а) Великобританія (збір за паливо; акциз на автомобілі; збори з авіапасажирів; податок на захоронення сміття; збір за зміну клімату; податок на будівельні матеріали); б) Федеративна Республіка Німеччина (екологічні податки (спеціальний податок на фінансування навколишнього середовища, податок на захист навколишнього середовища); система зборів для підтримки якості навколишнього середовища (плата за забруднення води); збори на продукти (надбавка до ціни продукту, виробництво або споживання якого забруднює довкілля); в) Польща (плата за забруднення повітря, води, скидання стічних вод; утилізацію твердих відходів, вирубку лісу; плата за продукцію, що не відповідає екологічним стандартам); Словенія (плата за скидання стічних вод; податок за викиди вуглецю; податок на виробництво електроенергії; податок на транспортні засоби; Латвія (плата за забруднення повітря, води; плата за відходи; плата за видобуток корисних копалин; плата за продукцію, яка шкодить довкіллю); Литва (цільова плата за забруднення природи; нецільові податки за використання окремих видів природних; ресурсів); Чехія (плата за викиди в атмосферу; плата за продукцію з використанням хлорфторвуглецю; плата за забруднення води; плата за діяльність, пов'язану зі знищенням відходів; податок на шумове забруднення (оподатковуються аеропорти).

Враховуючи вище викладене, варто зазначити, що наведений перелік екологічних податків та зборів в Європейському Союзі, які охоплюють поняття «environmental tax» охоплює набагато ширше коло обов'язкових платежів, ніж

поняття «екологічний податок», який регламентований нормами українського законодавства.

За основними цілями використання отриманих доходів екологічні податки поділяються на:

- 1) Стимуляційні податки (стимулювання екологічної поведінки природо користувачів);
- 2) Збори на покриття затрат (затрат на відновлення екології та моніторинг і контроль стану навколишнього середовища);
- 3) Податки, що підвищують доходи (поповнення державного бюджету).

Окрім вище перелічених, нині в світі налічується близько 500 різновидів екологічних податків, мета запровадження та загальна ефективність яких значно відрізняються у різних країнах. Країни-члени Європейського Співтовариства, Організації економічного співтовариства та розвитку і Міжнародного енергетичного агентства до екологічних відносять податки, базою оподаткування яких є фізична одиниця або її еквівалент (умовна одиниця), що зумовлює доведене навантаження на навколишнє природне середовище¹⁷.

Загальноприйнятою класифікацією, яка використовується в Європейському Союзі, Організації економічного співтовариства та розвитку і Міжнародному енергетичному агентстві є розподіл екологічних податків за видом об'єкта оподаткування на такі групи: податки на енергію (ЕТ – Energy Tax), транспортні податки (ТТ – Transport Tax), податки на забруднення (РТ – Pollution Tax) та ресурси (РТ – Resource Tax). Найбільш поширеними в країнах Європи є транспортні та енергетичні податки. Так, енергетичні податки складають 72 % від загальної величини екологічних податків у Європейському Союзі, а транспортні податки – 23 %¹⁸.

Головною особливістю екологічної політики країн Європейського Союзу є те, що вона спрямована на

¹⁷ Environmental taxes and green tax reform / OECD. Paris : OECD, 1997. 57 p

¹⁸ Paul Ekins. Theory and Practice of Environmental Taxation. URL: <http://www.greentaxreport.co.uk/readchapteronline/11-theory-and-practice-of-environmental-taxation?showall=1>

попередження виникнення забруднення навколишнього середовища шляхом проведення екологічної оцінки. Існує два види екологічної оцінки у країнах Європейського Союзу, зокрема: 1) екологічна оцінка впливу на навколишнє середовище; 2) екологічна оцінка стратегічних планів і програм розвитку.

Варто погодись із думкою І.С. Варламової, яка вважає, що особливістю екологічного оподаткування є те, що екологічний прогрес досягається з найменшими втратами для економіки, порівняно з іншими інструментами регулювання. Використання цінових стимулів за допомогою оподаткування «шкідливого виробництва» більш високими податками порівняно з «екологічно чистими» альтернативами, як зазначає авторка, має більш гнучку реакцію виробників і споживачів. Податки стимулюють зміну поведінки за рахунок системи стимулювання, а не примусу¹⁹.

Подальший правовий аналіз системи екологічного оподаткування продовжимо вивчаючи досвід країн Азії. Для досягнення компромісу між державою та суб'єктами господарювання, а також впровадження в систему права нових та раціональних ідей варто проаналізувати механізми реалізації системи оподаткування країн Азії, адже їхня правова система відрізняється від української. Враховуючи цифрові технології та науково-технічний прогрес слід звернутись до їхнього досвіду для запозичення цікавих та конструктивних ідей для подальшого застосування в Україні.

В Азії транспортні податки, податки на використання палива, водні податки, податки за забруднення атмосферного повітря є не тільки джерелами фінансування, а й регулюють негативний шкідливий вплив на навколишнє середовище. Проаналізувавши законодавство Азії, ми дійшли до наступних висновків:

1. Фіскальні інструменти є ефективними засобами регулювання негативного впливу на навколишнє природне середовище в країнах Азії.

¹⁹ Варламова І.С. Екологічне оподаткування як основа сталого розвитку національної економіки. Глобальні та національні проблеми економіки. 2015.

2. Проведена систематизація екологічних податкових платежів та зборів виявила нерівномірний, однак активний розвиток системи екологічного оподаткування в Китаї, Японії, В'єтнамі та інших азійських країнах.

3. Система екологічного оподаткування відрізняється за ступенями складності, метою оподаткування, методами визначення екологічних податків та зборів.

4. Вдосконалена система оподаткування в Азії стимулює інвестуванню в охорону навколишнього природного середовища та екологічну мобілізацію виробництва, заміні останніх та новітні технології, які забезпечуватимуть менш шкідливий та негативний вплив виробництва на довкілля; сприяє розвитку рециклінга, іншими словами здійснюється оподаткування продуктів, які є можливою причиною виникнення екологічних проблем і податки на побутові й промислові відходи; сприяє зменшенню оподаткуванню доходів відповідно до екологічно шкідливим видам виробництва.

У Китайській Народній Республіці екологічний податок був введений в дію з 1 січня 2018 року. Головною метою ведення екологічного податку було зменшення шкідливих викидів в атмосферне повітря. Закон КНР регламентує плату екологічних податків індустріальними компаніями, приватними підприємствами та навіть фізичними особами-підприємцями.

Екологічний податок прийшов на заміну збору за забруднення навколишнього природного середовища, який існував з 1979 року. Введення екологічного податку значно розширило повноваження регіональних органів державної влади Китайської Народної Республіки й тим самим, дозволило ефективніше здійснювати боротьбу з екологічними проблемами.

Новий Закон Китайської Народної Республіки «Про захист навколишнього середовища» від 24.04.2014 р. вважався більш строгим за попередній, і визначав додаткові зобов'язання щодо негативного впливу на навколишнє природне середовища. Вище зазначений Закон містив норми, які регламентували дії по попередження забруднення довкілля, здійснення контролю за негативним впливом на навколишнє природне середовища і причинами виникнення такого негативного впливу, настання

юридичної відповідальності як для підприємств так і для її працівників за порушення екологічного законодавства²⁰.

Нововведення в Китайській Народній Республіці були створені з урахуванням сучасного досвіду інших країн світу в даній галузі. Ст. 42 Закону Китайської Народної Республіки «Про захист навколишнього середовища» закріплює принцип «забруднювач платить».

Варто зауважити, що стан навколишнього природного середовища в Китаї є досить кризом з великою кількістю екологічних проблем. Насамперед, це пов'язано з цілями, які ставлять органи державної влади, прагнучи до економічного зростання їхньої держави забуваючи про стан довкілля. Китайські екологи підтвердили, що під час введення карантину на час пандемії COVID-19 стан атмосферного повітря у країні значно покращився. Це свідчить про те, що попри весь фінансовий та економічний потенціал Китайська Народна Республіка має низку екологічних проблем.

Правове регулювання оподаткування в Китайській Народній Республіці залишається неконференційним. Деякі види податків посвячені окремі нормативно-правові акти органів державних влади Китаю. Екологічному оподаткуванню підлягають чотири види забруднення довкілля відповідно до ст. 7 Закону КНР «Про податки в навколишньому середовищі», зокрема:

1. Шумове забруднення;
2. Забруднення атмосферного повітря;
3. Забруднення водних об'єктів;
4. Твердими відходами²¹.

Отже, досвід Китайської Народної Республіки у системі екологічного оподаткування є важливим для України, адже законодавство даної країни містить конструктивні та нові ідеї

²⁰ Закон Китайської Народної Республіки «Про захист навколишнього середовища» від 24.04.2014 р. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/wzzt_675579/2296_675789/t10538.shtml

²¹ Закону КНР «Про податки в навколишньому середовищі» від 12.2016 р. URL: <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E7%A8%8E%E6%B3%95>

реалізації державної політики у сфері екологічного оподаткування.

Проблеми збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів є актуальним питанням як для окремих країн так і для світової спільноти. Серед держав, які досягли значних успіхів у створенні сприятливих екологічних умов для життя громадян – провідне місце належить Японській державі. Сформована ефективна система управління якості довкілля значно зменшила настання екологічної кризи.

Проте, науково-технічний прогрес і розвиток цифрових технологій передбачає оновлення механізму екологічного оподаткування. Аналогічно до законодавства Китайської Народної Республіки Японська Держава оперує принципом «забруднювач платить». Це означає, притягнення юридичної відповідальності винних осіб за погіршення стану навколишнього природного середовища.

Поєднання вище зазначеного принципу з державним контролем за його виконанням та низки нормативно-правових актів дало позитивний результат, який відображає високі та якісні показники стану довкілля в Японії. Однак, таке поєднання мало свої недоліки, зокрема насамперед вони пов'язані належним вираховуванням співвідношення суспільних витрат і вигод. Слід зазначити, що екологічній політиці Японії закладався високий ступінь диференціації між регіонами, галузями промисловості та підприємствами різної величини.

При розробці сучасної концепції відносин суспільства і навколишнього середовища в Японії виходять з того, що довкілля і економіка нерозривно пов'язані між собою, адже господарська діяльність покращує людське життя тільки в тому випадку, якщо вона супроводжується збереженням і захистом природи. Тому, на думку японських експертів, сучасна економічна система повинна бути «інкорпорована» із навколишнім природним середовищем. Потрібно остаточно відмовитися від погляду, що довкілля та природа в цілому є «безкоштовним товаром», який можна експлуатувати нескінченно, і прийти до розуміння того, що вона представляє

дорогоцінний актив, який слід зберегти для наступних поколінь. Це передбачає в свою чергу платність використання всіх природних ресурсів і покладання фінансового тягара по відновленню середовища на все суспільство.

Новизна підходу до економічних аспектів політики збереження середовища Японської Держави цим не вичерпується. На думку японських фахівців, на порядку денному стоїть питання про інтеграцію екології та економіки як необхідну умову переходу до «сталого суспільства», де будуть одночасно враховуватися інтереси збереження середовища і забезпечуватися умови для господарської діяльності.

Така інтеграція відбуватиметься поступово і зараз проглядаються лише її загальна конфігурація. По-перше, на цілі охорони навколишнього середовища перерозподіляється певна частина фінансування екологічної політики. У перспективі, принцип «забруднювач платить» трансформується в принцип загальної соціальної відповідальності, і фінансування повинно базуватися на наступних постулатах: 1) витрати на збереження середовища несе громадськість; 2) вони розподіляються справедливо між усіма учасниками; 3) не допустимий надмірний негативний економічний ефект від екологічного регулювання.

По-друге, переглядається економічний інструментарій екологічної політики, та заміна постійно діючого та новий та більш удосконалений механізм включення витрат на охорону навколишнього середовища і витрати підприємств, зокрема екологічні податки та збори тощо.

По-третє, завдяки виділенню в економічній структурі нової самостійної сфери діяльності – екологічного бізнесу – відбувається помітне зміцнення матеріально-технічної бази охорони довкілля.

Особливістю використання податків як інструменту екологічного регулювання в Японії протягом 70-90-х роках ХХ століття було переважання їх стимулюючої функції над деструктивною. Широко застосовувалася система прискореної амортизації для обладнання і споруд, пов'язаних із захистом навколишнього середовища і знешкодженням відходів, а також

знижки за деякими видами державних і місцевих податків для підприємств, що встановлюють таке устаткування.

У той же час екологічні податки, як і мито, штрафи, платежі, безпосередньо націлені на скорочення масштабів забруднення або поліпшення екологічних властивостей товарів до останнього часу не набули великого поширення. У різні періоди вводилися диференційовані, по окремих районах, податки на автотранспорт для контролю за вихлопними газами, спеціальні податки для електромобілів, надбавки до податків за небезпечні виробництва та товари, платежі за викиди понад встановлені норми двоокису сери²². Серед нововведень в цій області можна відзначити експеримент на о. Хоккайдо, де почали стягувати мито за сміття, обсяги якого відразу ж скоротилися на 30%.

Таким чином, починаючи з 90-х років в Японії, як і в інших розвинених країнах, поступово переглядається базові основи механізму екологічного регулювання, шукаючи комбінований варіант з використанням переваг обох методів, які нині використовуються в Японській Державі. Управління з питань навколишнього середовища Японії вважає, що екологічні податки, платежі, штрафи є ефективними в країні. Важлива особливість формування нової системи екологічного регулювання є її націленість на досягнення компромісу між компаніями, державою і населенням з питань охорони середовища.

3. Шляхи вдосконалення системи екологічного оподаткування

Нині окрім законодавчих і адміністративних методів регулювання раціонального природокористування найбільш широким масштабів набуває застосування економічних методів, які в комплексі складають єдину систему контролю і захисту природних ресурсів²³. Літературні дані свідчать, що у 20-ти

²² Тимонина И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии. URL: http://vasilievaa.narod.ru/9_6_01.htm

²³ Авраменко Н.Л. Екологічне оподаткування як складова державного регулювання екологічної безпеки України. Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища. Монографія. Кременчук. Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського, 2012. С. 33-50.

країнах-членах Організації економічного співтовариства та розвитку застосовується близько 150 видів екологічних податків, структура і тарифні ставки яких затверджено національними парламентами.

До економічних методів стимулювання охорони і раціонального використання природних ресурсів відносяться:

- прямі і непрямі субсидії приватним фірмам²⁴, регіональним і місцевим органам державної влади²⁵;
- займи з низькими відсотками; пільгове кредитування; гарантії по банківських позиках²⁶;
- надання фірмам режиму прискореної амортизації;
- зниження податків на устаткування, що призначено для захисту навколишнього природного середовища від забруднення²⁷.

Пільгові ставки по непрямим податках на продаж екологічної техніки або звільнення її від податку, податкові пільги в оподаткуванні нерухомості для природозахисних споруд, податку на інвестиції в очисні споруди, торгівля скидами промстоків тощо, цінове стимулювання виробництва екологічно чистої продукції, врахування екологічних затрат при вирішенні питання обґрунтованості підвищення цін на споживчі товари є важливими важелями у стимулюванні механізму екологічного оподаткування в Україні.

Провівши аналіз норм екологічного оподаткування країн Європейського Союзу варто зазначити, що основа відмінність екологічної політики останніх від України полягає у попередженні забруднення навколишнього середовища за допомогою оцінки впливу виробництва або діяльності підприємств на довкілля.

Оцінка впливу на навколишнє середовище представляє собою процедуру оцінки ймовірних наслідків промислової

²⁴ Беляєва С.С. Економіко-екологічні аспекти у контексті сталого розвитку. Екологічний вісник. № 5. 2005. С. 26-28

²⁵ Букринський Б.В. та ін. Еколого-економічні орієнтири стратегії сталого розвитку України // Проблеми сталого розвитку України. К. БМГ. 2006. С. 165-175.

²⁶ Веклич О., Бугас В. Потрібен «евроремонт» економічного механізму екологічного регулювання. Вісн. НАН України. 2006. № 3. С. 49-57.

²⁷ Мельник Л.Г. Екологічна економіка: Підручник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2002. 346 с.

діяльності для навколишнього середовища і здоров'я людей на етапі планування (проектування) такої діяльності. Вона є обов'язковою процедурою і одним із ключових елементів запобігання забрудненню навколишнього середовища в усіх розвинених країнах світу й міжнародних фінансових установах²⁸.

В Україні статистичні дані свідчать про відсутність залежності розподілу витрат на здійснення охорони навколишнього природного середовища від розміру акумульованого екологічного податку певного регіону та рівня життя. Це пояснюється тим, що у деяких областях нашої країни, де рівень життя досить високий, витрати на здійснення охорони довкілля можуть перевищувати розмір екологічного податку. Тому, спостерігається невиконання головного призначення екологічного податку в конкретному регіоні або області країни. Таким чином, виникає необхідність у розгляді перспективи впровадження диференціації ставок екологічного податку за регіонами. Не заперечуємо той факт, що ставки мають бути вищими у більш «забруднених» регіонах, що дасть змогу швидше покращити екологічне становище на даних територіях та стимулювати суб'єктів господарювання до придбання більш екологічно безпечного обладнання чи застосування більш екологічно безпечних технологій виробництва продукції.

Проведений аналіз елементів екологічного оподаткування свідчить про те, що в основному екологічні податки виконують фіскальну функцію. При цьому підприємства не зацікавлені у вирішенні еколого-економічних проблем регулювання природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Лише окремі підприємства, керуючись принципами соціальної відповідальності, намагаються здійснювати раціональне природокористування. Це свідчить про недосконалість діючої системи екологічного оподаткування. Так, екологічний податок у розрізі всіх своїх складових не передбачає лімітування забруднення, що не стимулює підприємства до його зменшення шляхом впровадження нових

²⁸ Андрусевич А. Жити по-європейськи: оцінка впливу на довкілля та якість життя. URL: <http://gazeta.dt.ua/ECOLOGY/zhiti-po-yevropeyski-ocinka-vplivu-na-dovkillyata-yakist-zhittya-.html>.

ресурсозберігаючих технологій та обладнання. Тому, дуже важливо внести зміни до ПК України у частині впровадження лімітних обсягів викидів, скидів та розміщення відходів, а понад лімітні обсяги викидів та скидів повинні оподатковуватися за підвищеними ставками.

Одним із стимулюючих заходів екологічного оподаткування може бути пільгове оподаткування для підприємств, які зменшують обсяги викидів, скидів та розміщення відходів за допомогою нарахування екологічних податків з урахуванням знижуючого коефіцієнта.

Наступним шляхом удосконалення екологічного оподаткування є звільнення від оподаткування підприємств на період їх реконструкції та модернізації з метою підвищення екологічності виробництва. Слід також запровадити оподаткування еколого-небезпечної продукції, продукції, яка шкодить довкіллю, зокрема до неї належать: пакувальні матеріали, добрива, електричне та електронне обладнання та ін.

Потребує впровадження до системи оподаткування шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на навколишнє природне середовище та людину (шум, вібрація, електромагнітне випромінювання). Для покращення системи екологічного оподаткування слід запровадити штрафи за екологічні правопорушення. Всі ці заходи можуть бути підтримані та запроваджені цілеспрямованою податковою політикою держави через врахування тісного взаємозв'язку економічних, екологічних та соціальних факторів розвитку.

Окрім того, екологічне оподаткування України характеризується відсутністю підвищення ставок екологічного податку в разі здійснення забруднення навколишнього природного середовища понад установлені ліміти (до прийняття Податкового кодексу України діяла норма, яка передбачала десятикратне збільшення нормативу в разі перевищення лімітів викидів забруднюючих речовин).

Застосування підвищених ставок за понадлімітне забруднення широко використовується країнами ЄС, окрім того, деякими з них встановлено не лише коефіцієнти кратності за таке забруднення, а й взагалі оподаткування здійснюється за

прогресивною шкалою: чим більше викидів, тим вища ставка екологічного податку.

Для стимулювання господарюючих суб'єктів до зниження обсягів забруднення навколишнього природного середовища та для покриття завданих збитків повною мірою пропонується повернути до українського законодавства систему лімітів із застосуванням прогресивної шкали ставок до понадлімітного забруднення та здійснення щоквартальної індексації ставок екологічного податку з урахуванням індексу інфляції станом на кінець звітного кварталу.

Ураховуючи те, що Україна є аграрною країною, актуальності набуває питання запровадження досвіду країн ЄС щодо податку на добрива та пестициди. Використання добрив має негативні наслідки, оскільки добрива можуть потрапляти до ґрунтових вод і робити її непридатною до споживання. Крім того, у разі порушення технології застосування добрив та пестицидів в атмосферне повітря надходять азот, токсичні та інші забруднюючі речовини, а ґрунти можуть стати непридатними для сільськогосподарського використання. Окрім того, пестициди вбивають мікроорганізми, що містяться у землі, що також впливає на родючість ґрунтів.

Ми погоджуємось із думкою О.С. Найденко, яка вважає, що одними із важливих правових інструментів впливу на суб'єктів господарювання є: – встановлення високих штрафів за понадлімітне забруднення навколишнього природного середовища за порушення правил поведження з відходами; – надання субсидій приватним фірмам на забезпечення екологічно безпечного виробництва; – надання низьковідсоткових кредитів на впровадження екологічно чистого процесу виробництва; – застосування прискореної амортизації, що дає змогу більш швидкими темпами оновлювати основні засоби; – впровадження пільгових ставок або загалом звільнення від податку на додану вартість операцій із продажу екологічної техніки; – впровадження пільгового режиму оподаткування нерухомості для природозахисних споруд²⁹.

²⁹ Найденко О.С. Проблеми екологічного оподаткування та шляхи їх вирішення. Економіка і суспільство. Випуск 8. 2017. С. 627-633.

З прийняттям Податкового кодексу України були внесені значні корективи в існуючу систему природокористування. У Розділі VIII «Екологічний податок» більш чітко визначено коло платників вказаного податку, що дало можливість залучення до оподаткування потенційних платників. В цілому, суттєво змінено ставки податку як за викиди пересувними та стаціонарними джерелами забруднення, так і за скиди у водні об'єкти та розміщення відходів³⁰.

В цілому були створені всі передумови до мінімізації забруднень навколишнього природного середовища і раціонального природокористування. Цілком логічно, що ефективність екологічного оподаткування повинна визначатися позитивними зрушеннями в динаміці забруднень, тобто в їх мінімізації, а також і в обсягах надходжень до бюджету. Але на практиці, як доводять дані Держкомстату України, ситуація є абсолютна протилежною: при суттєвих змінах ставок податків, зростанні обсягів забруднень, суттєвого поповнення бюджету не відбулося.

Ми погоджуємось із думкою науковців, котрі вважають, що одними із шляхів реформування вітчизняної системи екологічного оподаткування є: лімітування забруднення навколишнього природного середовища і відповідно зміна Порядку обрахунку екологічних податків; запровадження альтернативних податкових механізмів стимулювання до екологобезпечного розвитку підприємств; імплементація принципу розширеної відповідальності виробника за забруднення навколишнього природного середовища в податкове законодавство України; застосування екологічних податків за «електронні» відходи³¹.

Наступним кроком на шляху удосконалення системи податкового регулювання є зміна підходів до організації роботи податкового контролю, тобто визначення кількості та чітка

³⁰ Авраменко Н.Л. Екологічне оподаткування як складова державного регулювання екологічної безпеки України. Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища: монографія/ за ред. д.е.н., проф. О.І. Маслак. Кременчук: Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського, 2012. С. 33-50.

³¹ Авраменко Н.Л., Шпильківська З.В. Шляхи удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні. «Молодий вчений». №2. 2015. С. 58-63

законодавча регламентація всіх видів перевірок, встановлення переліку документів, які мають бути пред'явлені для проведення документальної виїзної та фактичної перевірок; періодичності проведення документальних планових перевірок на відповідність здійснення діяльності законодавчо закріпленим нормам.

Позитивним моментом, який знайшов своє відображення в новому ПК України стало закріплення законодавчо визначеного переліку прав і обов'язків платників податків та їх контролюючих органів. Вони мають на меті запобігання розширенню прав однієї й обмеження прав іншої сторони, а також налагодження партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами. При чому налагодження таких відносин набуває особливого значення, оскільки від них значною мірою залежить не лише виконання платниками свого податкового обов'язку, а й ефективність здійснення господарської діяльності.

Важливим аспектом удосконалення системи оподаткування, на думку О. Тимченко, є дотримання правил оподаткування, розроблених у національних програмах, основою яких є такі ключові принципи:

1. Чітке окреслення цілей програми, прийнятних як для населення, всіх платників податків.

2. Інформаційна прозорість, тобто детальна публікація всіх доходів і пов'язаних із реалізацією програми.

3. Послідовність заходів: надання можливості добровільно розкрити: ні активи й несплачені податки, застосування режиму примусу. Всі дотримання правил необхідно балансувати, спонукаючи добровільно їх дотримуватися і одночасно протидіяти порушникам. Сприйняття платникам і балансу є вирішальним для успіху програми.

4. Підвищення ризику для порушників податкового законодавства, програма потребує виділення коштів для того, щоб збільшити ризик для порушників після завершення

програми, які не бажають добровільно віддавати приховані доходи і сплачувати податки³².

Окрім того, до стратегічних завдань реформування системи екологічного оподаткування України належать такі напрями, як гармонізація податкового та екологічного законодавства із законодавством Європейського Союзу; забезпечення рівних умов конкуренції в економіці України; зменшення соціальної нерівності між суб'єктами господарювання.

Продовження вище зазначеного процесу реформування системи екологічного оподаткування України повинно проводитись у таких напрямках:

- корегування механізму оподаткування житлової нерухомості шляхом перетворення податку на нерухомість, відмінну від земельної ділянки, на податок із широкою податковою базою і прогресивною шкалою податкових ставок;

- наближення акцизного податку на електроенергію і природний газ до стандартів ЄС. У межах цього напрямку пропонується скасування збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками, та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності і запровадження замість них розширеного переліку підакцизних товарів. Наступним кроком має стати наближення акцизного податку на електроенергію і природний газ в Україні до вимог законодавства ЄС щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії;

- реформування системи екологічного оподаткування шляхом поступового підвищення рівня податкового навантаження екологічно орієнтованих податків та зборів до середньоєвропейського значення; підвищення розміру ставок екологічних податків шляхом запровадження прогресивних коефіцієнтів до встановлених нормативів за необліковане забруднення навколишнього середовища та понадлімітне забруднення навколишнього середовища;

³² Тимченко О. М. Податкове навантаження на юридичних осіб в Україні та його вплив на економічне зростання / О. М. Тимченко, М. Б. Кондратенко // Фінанси України [Текст]. 2012. № 10. С. 34—43.

– посилення компенсаційної та розподільчої функцій екологічних платежів шляхом забезпечення їх цільової спрямованості на покриття витрат за державними цільовими програмами (щодо захисту навколишнього природного середовища) після надходжень від екологічно орієнтованих податків та зборів;

– перегляд системи податкових пільг шляхом відмови від галузевих податкових пільг і запровадження замість них інвестиційної податкової знижки, право на яку матимуть усі суб'єкти господарювання, що здійснюватимуть інвестиції та відповідатимуть встановленим вимогам; запровадження державного управління процесами надання, використання і скасування податкових пільг. З цією метою необхідно ввести податкові пільги до складу видатків державного бюджету. Їх облік поряд із прямими бюджетними видатками дасть змогу оцінювати загальну суму державних видатків (державних субсидій), що надаються прямими і непрямими методами, відтак – загальну суму державної підтримки окремих видів діяльності і окремих груп платників податків. Окрім зазначеного, метою застосування єдиного підходу до аналізу податкових пільг і бюджетних видатків є: забезпечення відповідальнішого ставлення до надання податкових пільг; здійснення порівняльного аналізу ефективності податкових і бюджетних видатків як передумови для вибору найбільш доцільного способу державної підтримки певних видів діяльності і суб'єктів господарювання; запровадження постійного контролю і моніторингу за використанням податкових пільг; забезпечення оприлюднення звітів Державної податкової служби України про втрати бюджету внаслідок надання податкових пільг; введення щорічних публічних галузевих звітів про результати використання наданих їм податкових пільг. Посилення контролю за наданням існуючих податкових пільг повинно стимулювати запровадження тих, які можуть забезпечити хоча б один із видів ефекту: економічного, соціального, фіскального. Це не тільки підвищить обґрунтованість надання податкових пільг, але й стане чинником, що обмежить розширення їх

переліку, а також полегшить подальший контроль за ефективністю використання;

– зменшення рівня тінізації економіки та масштабів ухилення від сплати податків. Високий рівень тінізації української економіки створює можливості для поширення корупції, недоотримання державних доходів, вчинення інших правопорушень. Легалізація активів, набутих поза межами правового поля, дасть змогу перевести доходи та майно, з яких не сплачені податки, у сферу легальної економічної діяльності, що буде сприяти розширенню бази оподаткування та зростання обсягу доходів до всіх рівнів бюджетів³³.

Висновки

Проведене дослідження основи екологічного оподаткування в Україні дало змогу дійти до наступних висновків:

1. Доведено, що діюча система оподаткування не є ефективною, про це свідчать надходження до державного бюджету України та Звіт про його виконання, а також рух коштів. Основними причинами є залежність обсягу надходжень екологічного податку, передусім від економічних циклів, а не від чинного податкового законодавства, зменшення витрат суб'єктів господарювання на запровадження інноваційних технологій виробництва; нераціональний розподіл сум екологічного податку.

2. Визначено, що в країнах Європейського Союзу та Азії є велика кількість видів екологічних податків, які відсутні в українському законодавстві. стимулюють суб'єктів господарювання до зменшення викидів забруднюючих речовин. Характерною рисою екологічної політики європейських країн відмінною від української є застосування цілого комплексу інструментів впливу на суб'єктів господарювання для забезпечення екологічної безпеки всередині країни. До яких належать: встановлення штрафних санкцій за понадлімітне забруднення довкілля та за порушення правил поведінки з

³³ Крайник О., Процак Н. Сучасний стан та перспективи удосконалення екологічного оподаткування в Україні. Збірник наукових праць. 2013. Вип. 36. С. 129-136.

відходами; надання субсидій та дотацій приватним підприємствам на забезпечення екологічно безпечного виробництва; низько відсоткове кредитування суб'єктів господарювання для впровадження екологічно чистого процесу виробництва; застосування пільгових ставок або звільнення від сплати ПДВ операцій із продажу екологічної продукції та/або техніки.

3. Неєфективність механізму реалізації екологічного оподаткування в Україні сприяє до виникнення низки проблем, основними з яких є неналежне адміністрування, недієве управління коштами державного бюджету; неврахування під час планування природоохоронних заходів їх впливу на вирішення екологічних проблем України, впливу на зміну якісних показників стану довкілля, невиконання компенсаційної та стимулюючої функцій.

4. Доведено, що проаналізовані норми вітчизняного та зарубіжного законодавства акцентують увагу на оподаткування енергоносіїв і тим самим, забезпечують високу результативність екологічного оподаткування. Натомість українське екологічне оподаткування робить акцент на контролю за рівнем забруднення, тому вона характеризується низьким ефектом.

5. Визнано, що екологічні податки в сучасному світі стають важливим економічним інструментом екологічного регулювання, який розвинуті країни використовують для заохочення населення, підприємств та організацій до скорочення утворюваних ними обсягів забруднення, раціонального використання природних ресурсів та акумуляції коштів у вигляді податкових надходжень на фінансування програм з поліпшення стану довкілля.

6. Обґрунтовано, що в українському законодавстві для створення надійного джерела фінансування природоохоронної діяльності та стимулювання впровадження у виробництво ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій, необхідно удосконалити діючу систему екологічного оподаткування шляхом запровадження пільгового оподаткування для підприємств, які зменшують обсяги викидів, скидів та розміщення відходів; переорієнтації екологічного регулювання з

контролю за рівнем забруднення довкілля на оподаткування енергоносіїв; оподаткування еколого небезпечної продукції, яка завдає шкоди довкіллю; оподаткування шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів довкілля та людину; штрафів за екологічні правопорушення; поступового наближення ставок екологічних податків в Україні до європейських, що відповідатиме вимогам Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; зміни структури екологічних податків у країні на користь енергетичних і транспортних екологічних податків, де частка перших становитиме до 50% усіх надходжень від екологічних податків, а частка других – до 20%; закріплення у Бюджетному кодексі України вимоги цільового використання надходжень від екологічних податків виключно на екологічні цілі.

7. Проаналізувавши положення Податкового кодексу України, пропонуємо внести наступні зміни для створення більш дієвого механізму екологічного оподаткування в Україні. Замінити у ст. 243–247, 249 ПК України підвищення ставок екологічного податку здійснюється один раз на рік шляхом внесення змін до ПК України на щоквартальну індексацію ставок екологічного податку; впровадження диференціацію ставок екологічного податку в розрізі регіонів країни, які регламентовані у ст. 243–247, 249 ПК України; ввести в дію прогресивну шкалу коригуючих коефіцієнтів, що застосовуються до ставок екологічного податку за понадлімітні викиди/скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти в ст. 243, 245 ПК України, у яких відсутні системи лімітів щодо здійснення викидів/скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти; привезти у відповідність ставки податку за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря за назвою та класом небезпечності забруднюючих речовин, які регламентовані ст. 243.1, 243.2 ПК України, натомість замінивши нинішній зміст даних статей.

8. Доведено, що важливим кроком до створення ефективного механізму екологічного оподаткування є запровадження екологічного податку на виробництво та імпорт добрив і пестицидів, адже положення ПК України їх не передбачає.

9. В результаті проведених досліджень було встановлено, що найбільш ефективним засобом стимулювання до природоохоронної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності виступає податкова система України. Стратегія екологічного оподаткування повинна базуватися на довгостроковій програмі екологізації податкової системи. Доведено, що така програма повинна відповідати основним принципам та завданням державної екологічної та податкової політики, зокрема: податок повинен стимулювати зменшення забруднення довкілля під час здійснення господарської діяльності; обов'язкове лімітування гранично допустимих викидів та скидів в атмосферне повітря, а також чітка регламентація штрафних санкцій за забруднення навколишнього природного середовища; податок має сприяти впровадженню у виробництво екологічно чистих, ресурс енергозберігаючих, маловідходних технологій; система екологічного оподаткування повинна складовою частиною загальної податкової системи України; обов'язкове запровадження екологічних податків акцизного типу на еколого небезпечні товари і послуги.

10. Удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні забезпечить: створення відповідних умов для прискореного розвитку ринкових відносин та приведення всієї системи природокористування в Україні у відповідність до практики найбільш розвинутих країн і міжнародних стандартів; виконає зобов'язання прийняті Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом; стимулює раціональне використання природних ресурсів і одночасно запровадить фінансування робіт з охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу, залучення інвестицій з боку міжнародного ринку та заміну технологій виробництва на сучасні та екологічно не шкідливі.

Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 547.
2. Про систему оподаткування. Закон УСРС від 25.06.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>

3. Крайник О., Процак Н. Сучасний стан та перспективи удосконалення екологічного оподаткування в Україні. Збірник наукових праць. 2013. Вип. 36. С. 129-136.
4. Тимченко О. М. Податкове навантаження на юридичних осіб в Україні та його вплив на економічне. Фінанси України. 2012. № 10. С. 34-43.
5. Юридична енциклопедія в 6-ох томах. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Том 4. Вид-во Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана. 1999. С. 717.
6. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс. 1985. Т.1. 512 с.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
8. Тищенко О.М. Дослідження ефективності податкової політики у сфері охорони атмосферного повітря. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2012. № 1(12). С. 155–161.
9. Серебрянський Д.М. Європейський досвід запровадження та функціонування системи екологічного оподаткування: уроки для України. Вісник податкової служби України. 2009. № 41. С. 41–45.
10. Шевченко І.В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна. URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/10_2-1434110670.pdf.
11. Авраменко Н.Л. Шляхи удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/2/12.pdf>.
12. Environmental taxes and green tax reform / OECD. Paris : OECD, 1997. 57 p
13. Paul Ekins. Theory and Practice of Environmental Taxation. URL: <http://www.greentaxreport.co.uk/readchaptersonline/11-theory-and-practice-of-environmental-taxation?showall=1>
14. Варламова І.С. Екологічне оподаткування як основа сталого розвитку національної економіки. Глобальні та національні проблеми економіки. 2015.
15. Закон Китайської Народної Республіки «Про захист навколишнього середовища» від 24.04.2014 р. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/wzzt_675579/2296_675789/t10538.shtml
16. Закону КНР «Про податки в навколишньому середовищі» від 12.2016 р. URL: <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E7%A8%8E%E6%B3%95>

17. Тимонина И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии. URL: http://vasilievaa.narod.ru/9_6_01.htm

18. Авраменко Н.Л. Екологічне оподаткування як складова державного регулювання екологічної безпеки України. Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища. Монографія. Кременчук. Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського, 2012. С. 33-50.

19. Беляева С.С. Економіко-екологічні аспекти у контексті сталого розвитку. Екологічний вісник. № 5. 2005. С. 26-28.

20. Букринський Б.В. та ін. Еколого-економічні орієнтири стратегії сталого розвитку України. Проблеми сталого розвитку України. К. БМТ. 2006. С. 165-175.

21. Веклич О., Бугас В. Потрібен «євроремонт» економічного механізму екологічного регулювання. Вісн. НАН України. 2006. № 3. С. 49-57.

22. Мельник Л.Г. Екологічна економіка: Підручник. Суми. ВТД «Університетська книга», 2002. 346 с.

23. Андрусевич А. Жити по-європейськи: оцінка впливу на довкілля та якість життя. URL: http://gazeta.dt.ua/ECOLOGY/zhiti-po-uevropeyski-ocinka-vplivu-na-dovkillyata-yakist-zhittya_.html.

24. Найденко О.С. Проблеми екологічного оподаткування та шляхи їх вирішення. Економіка і суспільство. Випуск 8. 2017. С. 627-633.

25. Авраменко Н.Л. Екологічне оподаткування як складова державного регулювання екологічної безпеки України. Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища: монографія/ за ред. д.е.н., проф. О.І. Маслак. Кременчук: Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського, 2012. С. 33-50.

26. Авраменко Н.Л., Шпильківська З.В. Шляхи удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні. «Молодий вчений». №2. 2015. С. 58-63.

Латковський П.П.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту Національного
університету
«Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-2406-766X

**ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЇХ РОЛЬ В
РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ
ТРАНСФОРМАЦІЇ**

Анотація. Наукове дослідження присвячено аналізу принципів бюджетного контролю та їх ролі в регулюванні відносин в умовах цифрової трансформації. Автором запропоновано розглядати бюджетний контроль як регламентовану бюджетним законодавством діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб з перевірки виконання дотримання вимог бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, що реалізують бюджетні обов'язки або забезпечують цю реалізацію з метою дотримання законності на всіх стадіях бюджетного процесу та ефективності використання бюджетних коштів. Досліджено співвідношення понять «принципи права», «принципи фінансового права», «принципи фінансового контролю», «принципи бюджетного контролю». Наголошено, що сучасний етап світового економічного та соціального розвитку характеризується істотним впливом цифровізації, тож формування нових соціальних та економічних стратегій є відповідальним завданням сьогодення. Зазначено, що використання фінансово-правових механізмів для оперативного регулювання суспільних відносин вимагає бюджетного фінансування, а разом із цим і здійснення бюджетного контролю, що потребує глибокого опрацювання питань розвитку фінансово-правового регулювання в умовах цифрової економіки з урахуванням вже сформованих фінансово-правових принципів. Встановлено та

охарактеризовано правові принципи бюджетного контролю, які становлять трирівневу систему: перший рівень – принципи права, другий рівень – принципи фінансового контролю, третій – принципи бюджетного контролю. Перший та другий рівень становлять «зовнішні принципи», які мають особливості прояву у бюджетному контролі, а третій рівень – власне принципи бюджетного контролю або «внутрішні принципи».

Вступ

Масштабні перетворення, пов'язані як із оптимізацією діяльності органів виконавчої влади, так і започаткуванням нових підходів до бюджетної діяльності, вимагають перегляду існуючих правових та організаційних складових інституту бюджетного контролю. Потребують вирішення питання правового регулювання контролю за дотриманням бюджетного законодавства, який повинен спиратися на правові принципи, як правову базу стабільності, ефективності та законності контрольної діяльності у процесі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Тож, дослідження принципів бюджетного контролю в сучасних умовах, особливо в умовах цифрової трансформації набуває ще більшого значення.

Сучасний розвиток світової цивілізації характеризується становленням нової цифрової реальності. Створення та впровадження цифрових технологій та цифрових систем змінюють засоби, за допомогою яких громадяни користуються державними послугами та існують у цивільному просторі. Цифровізація всіх сфер життя суспільства і держави збільшує можливості людей взаємодіяти з державою та бізнесом і відстоювати свою позицію. Неминуче проникає цифровізація і в сферу бюджетних правовідносин. Саме бюджет є одним із базових та важливих елементів державного механізму, необхідного для його ефективного функціонування, що, в свою чергу, зумовлює досить високу затребуваність його в науковій і законодавчій сферах.

Цифровізація бюджетної сфери впливає на функціонування абсолютно всіх сфер державної діяльності, навіть не дивлячись на те, що вона не виділяється в якості окремого інструменту або

самостійного напрямку фінансової та бюджетної політики. Це пояснюється тим, що без фінансового забезпечення не можуть бути реалізованими жодна задача, функція чи повноваження держави. Держава розглядає бюджет не тільки як інструмент ефективного державного управління, а також як результат такого управління. Розвиток і реформування відносин у сфері бюджетної діяльності держави вимагає чіткого законодавчого оформлення, оскільки ця сфера суспільних відносин є потенційно конфліктної в державі.

Процеси цифровізації бюджетної діяльності стимулюють дослідницький інтерес до проблем бюджетного контролю та наукових поглядів на принципи бюджетного контролю.

1. Співвідношення понять «принципи права», «принципи фінансового права», «принципи фінансового контролю», «принципи бюджетного контролю»

Дослідження принципів бюджетного контролю передбачає з'ясування основних, вихідних положень, засобів, правил, що визначають природу і соціальну сутність, спрямованість і найсуттєвіші властивості, що охоплюються поняттями «принципи», «принципи права», «принципи фінансового права», «принципи фінансового контролю» і на яких має ґрунтуватися цей вид контрольної діяльності. Особливого значення набувають принципи бюджетного контролю в умовах цифрової трансформації. На нашу думку, значення принципів бюджетного контролю полягає в тому, що вони при розвинутому інтелектуальному змісті юридичних приписів, є концентрованим вираженням бюджетного контролю, тих засад, на яких він будується.

Взагалі право характеризується певними принципами, тобто основоположними початками, ключовими ідеями, правилами та вимогами, що визначають та виражають його найбільш суттєві особливості та цілеспрямованість. По-різному вчені розглядають поняття «принципи права», формулюючи його як вихідні нормативно-керівні початки (імперативні вимоги), що визначають загальну спрямованість правового регулювання

суспільних відносин¹, або як виражені в праві вихідні нормативно-правові засади, що характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя², як відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальноновизначимістю, відповідають об'єктивній потребі побудови і зміцнення певного суспільного ладу³, як найбільш загальні і стабільні вимоги, які сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрями його подальшого розвитку⁴. Таким чином, бачимо, що з позиції теорії права принципи права – основоположні ідеї, керівні положення, що визначають зміст і напрямки правового регулювання. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виходять із загального змісту законодавства, маючи велике значення, як для нормотворчої, так і для правозастосовної діяльності.

Відмітимо, що термін «принцип» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Принципи права є критерієм законності і правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти.⁵ Становлячи головний зміст права, юридичні принципи перебирають на себе усі його

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. С. 95. 816 с.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. М., 1981. С. 98-99. 360 с.

³ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3. Загальна теорія права. Х.: Право, 2017. С. 633. 952 с.

⁴ Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. Правова доктрина України : у 5 т. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція Х. : Право, 2013. 976 с. С. 415.

⁵ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3. Загальна теорія права. Х.: Право, 2017. С. 634. 952 с.

властивості і функції, а це означає що вони нормативно-регулятивні, всезагальні, обов'язкові, об'єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; їх соціальною функцією є регулювання і охорона суспільних відносин; вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають такі, що відокремлюють їх від усіх інших, ознаки. А.М. Колодій підкреслює, що здійснюючи самостійний вплив на суспільні відносини, принципи права мають розглядатися не тільки як основоположні ідеї, керівні засади права, а як відображення у праві головних зв'язків, що реально існують у правовій системі⁶.

Принципи права поділяють на загальноправові, галузеві та спеціальногалузеві. Загальноправові принципи, ґрунтуючись на положеннях Конституції, знаходять своє закріплення в нормах всіх галузей права і включають в себе такі принципи, як, наприклад: законність, юридична рівність, справедливість, верховенство права, гласність. Галузеві принципи, конкретизуючи загальноправові принципи, відбивають особливості предмета правового регулювання тієї чи іншої галузі права і, таким чином, є характерними для однієї галузі права. Вони притаманні всім або більшості структурних підрозділів відповідних галузей права. Спеціальногалузеві принципи, закріплюючи галузеві принципи, відбивають специфіку правового регулювання окремих структурних підрозділів тієї чи іншої галузі права.

В.Г. Перепелюк у статті «Вплив принципів права на формування єдиної правозастосовчої практики» здійснюючи ґрунтовний аналіз визначення ролі принципів права у правозастосовчій діяльності в дослідженнях сучасних вітчизняних науковців, запропонував як доктринальне наступне положення: питанням права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, є питання про те, яким є зміст принципів права, необхідних для формулювання судом нового положення, призначеного подолати прогалину у нормативному регулюванні шляхом застосування

⁶ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3. Загальна теорія права. Х.: Право, 2017. 952 с. С. 637.

аналогії права чи колізію між нормами права⁷. О.В. Москалюк зазначає, «принципи права застосовуються як критерії вибору правової норми, насамперед у разі збігу темпоральної і змістовної колізій, колізії спеціальних норм, виникнення проблеми визначення напряму дії норми права в часі»⁸.

Досліджуючи ознаки принципів права С.П. Погребняк формулює наступні⁹:

1. Вони спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей, дозволяють врахувати їх при формуванні та дії права.

2. Вони мають найбільш загальний, абстрактний характер.

3. Вони визначають зміст системи права та її структурних елементів, а також напрями їх подальшого розвитку. Принципи права є свого роду стрижнем юридичних конструкцій, навколо принципів вибудовується вся система права, вони об'єднують і ніби цементують галузі, підгалузі і інститути права, сприяють єдності та стабільності чинної системи права.

4. Принципи права мають пріоритет над нормами права. Норми формуються під впливом або на розвиток того чи іншого принципу або групи принципів і не повинні їм суперечити. Вони є зазвичай лише різними проявами дії принципів, засобами їх конкретизації.

5. Від правових норм принципи права відрізняються більшою стійкістю, оскільки залишаються незмінними протягом тривалого часу.

На відміну від норм принципи можна зрозуміти лише враховуючи певне правове і філософське підґрунтя, тому письмовий вираз є тільки відображенням принципів та є значно менш важливим, ніж у випадку з нормами¹⁰.

Принципам права, на відміну від норм, властива значно більша стійкість і стабільність, їм притаманний

⁷ Перепелюк В.Г. Вплив принципів права на формування єдиної правозастосовчої практики. *Публічне право*. № 4 (36). 2019. С. 153-161.

⁸ Москалюк О. В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2011. С. 6. 20 с.

⁹ Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. *Правова доктрина України* : у 5 т. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція. Х. : Право, 2013. 976 с. С. 396-415.

¹⁰ Fernandez Esteban, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution* [Text] / Maria Luiza Fernandez Esteban. The Hague, London, Boston : Kluwer Law International, 1999. P. 40.

фундаментальний характер. Вони виражаються, як правило, в максимально загальних і універсальних нормативних приписах, формуючи на своїй основі ті чи інші системи, галузі або інститути права.

Від грамотного використання принципів права в великій мірі залежать якість і ефективність правотворчої і правозастосовчої, судової та інших різновидів юридичної практики. Використання принципів права в практичній діяльності свідчить про високий рівень правосвідомості і правової культури. Тому не тільки норми, але і принципи права повинні бути досить чітко і ясно сформульовані в законодавстві¹¹.

Отже, принципи права – вихідні нормативно-основоположні засади, загальні правила, які є основою для формування норм права, характеризують певну правову систему та спрямовані на правове регулювання суспільних відносин. Вони можуть бути закріплені у джерелах права або вироблені в юридичній практиці. Принципи права покликані забезпечити єдність, системність та ієрархічність норм права, вони сприяють правильному пізнанню і застосуванню норм права, у разі наявності колізії правових норм, слугують інструментом їх усунення.

Під впливом загальних принципів усієї правової системи держави формуються і принципи фінансового права, які вперше були сформульовані у 60-х роках Є.А. Ровинським у якості принципів фінансової діяльності держави (сьогодні також і органів місцевого самоврядування). Пронизуючи всі правові норми, а в нормах фінансового права чітко закріплені вимоги держави у сфері фінансової діяльності, принципи фінансового права виконують важливу роль у регулюванні фінансово-правових відносин¹². Будь-яка норма фінансового права не може суперечити його принципам.

¹¹ Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Том 2. Право. М.: Норма, 2007. 816 с. С. 95-99.

¹² Латковська Т.А. Принципи фінансового права як методологічна основа формування фінансово-правової галузі. / Правове життя сучасної України: Науково-практична конференція професорсько-викладацького складу НУ «ОЮА» 20-21 квітня 2012 року. Одеса, 2012. Т. 2. С. 72-73.

Л.К. Воронова зазначала, що фінансистів, в першу чергу, цікавлять принципи, відповідно до яких здійснюються різні види фінансової діяльності¹³. Саме ці принципи закріплені, в першу чергу, в Конституції України, а також у фінансовому законодавстві. При цьому вчена відмічала, що вихідні начала фінансової діяльності, закріплені в правових нормах, і будуть принципами фінансового права. Надаючи відповідь на питання: чи можна, ґрунтуючись на принципах фінансового права як галузі права, визначити основоположні принципи для інститутів фінансового права, Л.К. Воронова зауважила, що кожен фінансово-правовий інститут наділений своїми принципами, підпорядкування яким є обов'язковим.

Представляючи собою один із елементів юридичного режиму регулювання суспільних відносин в сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, принципи фінансового права встановлюють основоположні орієнтири в розвитку інститутів фінансового права, визначають напрямки розвитку фінансового законодавства. Однак, як зазначала Л.К. Воронова, слід звернути увагу і на іншу сторону цих взаємовідносин, відповідно до якої правове оформлення принципів фінансового права будується в основному з інституційних складових. Так, у Бюджетному кодексі встановлені принципи бюджетної системи України (ст. 7); у Податковому кодексі закріплені принципи, на яких ґрунтується податкове законодавство України (ст. 4), основний же зміст принципів фінансового права визначається Конституцією України, як в її загальних положеннях, так і в спеціальних, що розкривають зміст фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, який конкретизований в нормах фінансового законодавства.

Принципи бюджетної діяльності органів публічної влади досліджує О.А. Музика-Стефанчук¹⁴. Вчена зазначає, що принципи бюджетної діяльності органів публічної влади – це

¹³ Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч. практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г. / Нац. ун-т «Юрид. акад. прав. наук им. Ярослава Мудрого». Харьков : Право, 2012. С. 48-50. 320 с.

¹⁴ Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія. Хмельницький, 2011. 384 с. С. 195-205.

відбиті у фінансовому праві нормативно-керівні засади, що характеризують її зміст, відносини в галузі бюджету, відображають її найсуттєвіші особливості і цілеспрямованість, закріплюють закономірності суспільного життя. Це визначення повністю відповідає загальному розумінню принципів публічної фінансової діяльності.

Як правило, вченими до галузевих принципів фінансового права віднесені: пріоритетність публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин; соціальна спрямованість фінансово-правового регулювання; самостійність фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; принцип розподілу функцій у сфері фінансової діяльності між представницькими і виконавчими органами влади; гласність фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування; плановість та ін.

Е.Д. Соколова сформулювала ще такі принципи фінансової діяльності держави та муніципальних утворень, як : єдність мети здійснення, максимально допустима прозорість доходів, які надходять і зроблених витрат, найсуворіший облік, як доходів, так і витрат, результативність проведених витрат¹⁵. Вчена відзначила, що перераховані принципи поряд з іншими принципами, розробленими науковцями, сприяли б підвищенню результативності діяльності держави і муніципальних утворень в області фінансів, якби вони були закріплені в нормах фінансового права.

Загальні принципи у фінансовому праві С. Ніщимна поділяє на дві групи: 1) загальноправові принципи (з урахуванням галузевої специфіки) та загальні фінансово-правові принципи. Вчена зазначає, що не всі загальні принципи у фінансовому праві є результатом практичної правової діяльності – деякі з них мають оціночний зміст і виникли завдяки людській думці, соціальній діяльності (наприклад, справедливість, гуманізм). Для фінансового права результатом практичної

¹⁵ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2000. С. 57.

діяльності є переважно загальні фінансово-правові принципи та галузеві принципи¹⁶.

Враховуючи те, що фінансова діяльність держави є особливим видом її діяльності, яка залежить від багатьох специфічних факторів її здійснення, для науки фінансового права зберігає значний інтерес виявлення таких галузевих принципів, які відображали б особливості властиві тільки фінансовій діяльності держави і органів місцевого самоврядування.

В наукових джерелах основними принципами фінансового права визначені такі:

– принцип законності. Він виражається в тому, що весь процес утворення, розподілу і використання фондів грошових коштів регламентується нормами фінансового права, дотримання яких забезпечується можливістю застосування до правопорушників заходів державного примусу. В даний час йде оновлення фінансового права, приведення норм фінансового законодавства у відповідність до положень Конституції України і іншими законодавчими актами, істотним змінам піддається податкове законодавство;

– принцип гласності. Даний принцип при здійсненні фінансової діяльності проявляється в процедурі доведення до відома громадян, в тому числі і за допомогою засобів масової інформації, змісту проектів різних фінансово-планових актів, прийнятих звітів про їх виконання, результатів перевірок та ревізій фінансової діяльності;

– принцип розподілу функцій між представницькими органами влади та виконавчими органами влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої влади взагалі. Як правило, представницькі органи влади приймають необхідні рішення, а виконавчі органи влади зобов'язані виконувати їх;

– принцип плановості в здійсненні фінансової діяльності означає, що вся фінансова діяльність держави, її органів, органів місцевого самоврядування побудована на основі системи

¹⁶ Ніщимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів: ЧДІЕУ, 2013. 376 с. С. 138.

фінансово-планових актів, структура яких, порядок складання, затвердження та виконання закріплюються у відповідних нормативних актах. Головними і координуючими фінансово-плановими актами є державний бюджет та місцеві бюджети. Основними є також бюджет Пенсійного фонду, бюджет Фонду соціального страхування. Фінансово-плановим актом бюджетної організації є кошторис витрат.

Як зазначає Ю.А. Крохина, принципи утворюють спеціальне наукове підґрунтя, яке фіксує об'єкт дослідження, забезпечуючи єдність емпіричного і теоретичного в науковому пізнанні, представляючи собою такі вихідні засоби відтворення сутності об'єкта в цьому пізнанні, які виражають спрямованість застосування інших засобів¹⁷. Фінансово-правові вихідні начала відображають об'єктивні зв'язки, закономірності розвитку фінансової діяльності держави, в результаті чого вони стають якісними характеристиками цієї галузі права.

Аналізуючи погляди вчених, відмітимо, що проблеми як галузевих, так і спеціальногалузевих принципів фінансового права не втрачають і сьогодні своєї актуальності для науки фінансового права та є важливими для удосконалення правотворчої та правозастосовної практики у сфері фінансів. Важливо, щоб принципи фінансового права відображали сукупність властивостей предмету або методу правового регулювання. Сьогодні глобалізаційні процеси, які відбуваються у світі, вимагають їх наукової оцінки у суспільстві, трансформації діючого права та виробленні сучасної концепції щодо предмету, методу та принципів фінансового права. Встановлюючи основоположні орієнтири у розвитку інститутів фінансового права, фінансово-правові принципи визначають напрямки розвитку фінансового законодавства, регулюють різні сторони фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, будуючи своє правове оформлення в основному за інституціональними складовими.

Однак в сьогоднішніх умовах дослідження фінансово-правових принципів здійснювати доволі важко, оскільки той

¹⁷ Крохина Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации. <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-finansovogo-prava-postanovka-problemy-sistematizatsii/viewer>.

блок правових принципів галузевого значення, який повинен бути закріплений безпосередньо в загальній частині галузевого законодавчого акту, не створений у зв'язку з відсутністю єдиного кодифікованого акту, що оформлює основи правового регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. І на це вченими звертається увага у наукових дослідженнях. Вивчення принципів фінансового права в сучасних умовах утруднене ще й тому, що генезис фінансового права та його фундаментальних начал лежить в закономірностях існування панівної економічної системи, яка переживає сьогодні далеко не найкращі часи.

Разом із тим, об'єктивний характер існування публічних фінансів обумовлює існування публічного фінансового контролю, якому відводиться особливе місце в процесі здійснення публічної фінансової діяльності. Як правило, принципи контролю відображають закономірності контрольної діяльності, послідовне здійснення яких забезпечує, в першу чергу, ефективність, дієвість та результативність самого фінансового контролю.

О.Ю. Грачова, досліджуючи принципи фінансового контролю, який вченою розглядається як структурний підрозділ фінансового права, також зазначає, що фінансовому контролю як невід'ємної частини фінансової діяльності властиві ті ж принципи, на яких будується її здійснення і які законодавчо закріплені в нормативно-правових актах. Вчена наголошує, що вони представляють собою комплекс правових принципів, який включає загальноправові, галузеві (фінансового права) та спеціальні принципи¹⁸.

Досягнення поставлених перед фінансовим контролем цілей вимагає реалізації певних завдань (напрямів), які можна звести до наступного: а) проведення перевірки виконання фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування усіма суб'єктами фінансових правовідносин; б) перевірка правильності використання державними і

¹⁸ Грачева Е.Ю. Принципы осуществления публичного финансового контроля. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч. практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г. / Нац. ун-т «Юрид. акад. прав. наук им. Ярослава Мудрого». Харьков : Право, 2012. С. 59-64. 320 с.

місцевими установами, організаціями та підприємствами, що знаходяться в їх господарському віданні або оперативному управлінні, грошових коштів (бюджетних коштів, банківських позичок і т.д.); в) перевірка дотримання правил здійснення різних фінансових операцій, розрахунків, зберігання грошових коштів суб'єктами; г) виявлення внутрішніх резервів виробництва, більш економного та ефективного витрачання матеріальних та грошових ресурсів; д) превентивна задача, що складається в попередженні та запобіганні можливих порушень фінансового законодавства та фінансової дисципліни; е) перевірка законності в діяльності державних органів, що беруть участь у фінансовій діяльності¹⁹.

Про те, що правові принципи фінансового контролю відображають роль держави у сфері публічних фінансів, бо вони мають відповідні гарантії щодо реалізації, зазначає Л.А. Савченко²⁰. Саме нормативне закріплення принципів фінансового контролю сприятиме захисту прав підконтрольних суб'єктів і належній діяльності контролюючих суб'єктів на всіх стадіях фінансово-контрольного процесу, оскільки вони стають загальнообов'язковими. Правове закріплення принципів фінансового контролю сприятиме: підвищенню правової культури не лише учасників фінансового контрольного процесу, а й у інших осіб, які цікавляться контрольною діяльністю; недопущенню конфліктних ситуацій під час організації та проведення фінансового контролю, тобто на кожній стадії фінансово-контрольного процесу; формуванню громадської думки як про діяльність контролюючих суб'єктів, так і про порушення, вчинені підконтрольними суб'єктами, бо така інформація має бути доступною для населення.

Стрімкі зміни структури суспільних відносин, які відбуваються в наш час, поява нових видів фінансово-правових зв'язків, які набувають нових якостей разом із зміною

¹⁹ Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка. <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-kak-vazhneyshiy-instrument-obespecheniya-publichnyh-interesov-v-usloviyah-rynka-1>.

²⁰ Савченко Л.А. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі. Монографія / за ред Л.А. Савченко, М.В. Сірош. К. : Центр учбової літератури, 2016. 192 с. С.11.

суспільних відносин, модернізація законодавчої бази, безумовно впливають на формування фінансово-правової доктрини. В умовах фінансової кризи, децентралізації державних фінансів, розширення повноважень органів самоврядування, особливої актуальності набувають питання проведення фінансового контролю у сфері місцевих фінансів²¹. І зрозуміло, що важливе значення при організації та проведенні фінансового контролю відіграють принципи, які визначаються особливостями такого контролю. Науковці виділяють наступні принципи, що властиві місцевому фінансовому контролю: законність (діяльність будь-яких контролюючих суб'єктів, незалежно від предмета контролю має базуватися на чинному законодавстві); публічність (результати проведення місцевого контролю повинні оприлюднюватися, тобто публікуватися у відповідних виданнях, бути доступними широкому колу громадян); незалежність (контролюючі суб'єкти у своїх діях є незалежними, ніхто не повинен впливати на результати контролю); об'єктивність (рішення, що приймаються за підсумками здійснення контрольних дій, мають базуватися на реальних виявлених фактах, а не на припущеннях, не повинні бути двозначними, повинні бути істинними, достовірними, містити належну доказову базу); оперативність (контрольні дії повинні проводитися якомога швидше, щоб не заважати діяльності підконтрольного суб'єкта); системність (контрольними заходами повинні охоплюватися всі підконтрольні суб'єкти, які використовують місцеві фінанси тощо, та всі предмети контролю)²². Безумовно, що необхідно виділяти ще й принцип відповідальності, який має важливе значення як для організації, так і для проведення фінансового контролю.

Принципи публічної фінансової діяльності, в тому числі публічний фінансовий контроль як всеохоплюючий вид публічної фінансової діяльності, розглянуто у дослідженні

²¹ Латковська Т.А., Гнатівська А.І. Правовий статус виконання місцевих бюджетів за доходами. Одеса : Фенікс, 2014. 228 с.

²² Савченко Л.А., Коваленко А.А. Правові проблеми фінансового контролю місцевих фінансів. Монографія. К. : КіМУ, 2010. 124 с. С. 30–40.

С. Ніщимної²³. Вчена зазначає, що принципи публічного фінансового контролю не потрібно класифікувати – їх можна поділити, наприклад, на загальні та внутрішні інституційні. Перша група – загальні принципи публічного фінансового контролю – охоплює всі загальні принципи, що застосовуються у фінансовому праві, та принципи публічної фінансової діяльності, оскільки контроль здійснюється в межах контрольної діяльності, яка є видом публічної фінансової діяльності. До другої групи С. Ніщимна відносить особливі засади, на яких ґрунтується процес здійснення такого контролю, а також засади організації суб'єктів фінансового контролю та їх функціонування; принципи функціонування вищих органів фінансового контролю. Автор критично сприймає наукові погляди, за яких незалежність контролю має забезпечуватися, зокрема, закріплення на конституційному рівні статусу контролюючих органів, більш тривалими в порівнянні з парламентськими строками повноважень керівників органів контролю. Конституцію України серед усіх спеціальних органів фінансового контролю визначено лише Рахункову палату та Національний банк України.

Ґрунтовне дослідження Рахункової палати як суб'єкта фінансового контролю провела О.С. Койчева²⁴. Вчена дослідила принципи діяльності Рахункової палати як органу фінансового контролю²⁵ та зробила висновок, що наявність переліку принципів у Законі України «Про Рахункову палату» не визначає їх сутності та можливості застосування, зауважив, що динамічність принципів фінансового контролю та діяльності Рахункової палати, яка обумовлена розвитком суспільних відносин у зазначеній сфері, викликає необхідність розробки механізму їх застосування з максимальною ефективністю.

²³ Ніщимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернівці: ЧДІЕУ, 2013. 376 с.

²⁴ Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5313/Aref_Koicheva.pdf?sequence=1

²⁵ Койчева О.С. Принципи діяльності Рахункової палати як органу фінансового контролю. Medzinarodna vedecka konferencia. Ludske a obcianske prava a slobody: mechanizmus ich implementacie a ochrany v roznych odvetviach prava (Bratislava, Slovenska republika, 19–20 septembra 2014 r.) / Paneuropska vysoka skola, Fakulta prava. Bratislava, 2014. С. 106–109.

Стосовно Національного банку України, то правові основи контрольно-наглядових повноважень такого органу досліджені А.В. Марущак²⁶. Здійснюючи аналіз фінансового нагляду в умовах цифрової трансформації на прикладі Німеччини²⁷, вчена проаналізувала вплив діджиталізації на реалізацію контрольних повноважень центральним органом нагляду за фінансовими послугами у Німеччині та охарактеризувала наслідки, що спричиняють використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері надання банківських послуг, обґрунтовуючи зростаючу роль інноваційних технологій та їх вплив на новації у законодавстві.

Зазначимо, що проблеми забезпечення фінансової безпеки та фінансової стабільності отримали останнім часом надзвичайну актуальність, що пов'язано не тільки з фінансовою кризою, зростанням нестабільності, але і глобалізацією економічного простору, що приводить до збільшення числа загроз у вигляді нестабільності фінансових ринків, аномальних варіацій цін на енергоносії, на нафту і т.д. У цих умовах держава зіткнулася з необхідністю принципово нових підходів до забезпечення безпеки і стабільності свого розвитку. І тут чітко спостерігається тісний зв'язок фінансових відносин та політики, який спричиняє необхідність проведення фінансової політики як оптимальної моделі їх взаємодії²⁸.

Разом із тим, постають і питання актуалізації наукової концепції про галузь фінансового права як фундаментального підґрунтя, в тому числі для розвитку цифрових технологій. Сучасний етап світового економічного та соціального розвитку характеризується істотним впливом цифровізації. Перетворення в економічній, політичній та правовій сферах, технологічні трансформації, що характерні для ХХІ століття в

²⁶ Марущак А.В. Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2374/Diss_Marushak.pdf?sequence=3&isAllowed=y

²⁷ Марущак А.В. Здійснення фінансового нагляду в умовах цифрової трансформації на прикладі Німеччини. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. XXVIII. Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 97-109.

²⁸ Латковська Т.А. Прозорість органів державної влади як визначальний принцип публічної фінансової діяльності. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. XIII / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. Г.О. Ульянова. Одеса: Юридична література. 2016. С. 117-128.

телекомунікаційних, та інформаційно-інноваційних змінах, зумовили введення в науковий обіг понять «цифрові технології», «цифрова економіка». Цифрова економіка характеризується активним впровадженням і використанням цифрових технологій зберігання, обробкою й передачею інформації в усі сфери людської діяльності.

Зроблені перші кроки до принципово нової реальності. Однак виклики, які стоять перед сучасним суспільством, важко переоцінити. Формування нових соціальних та економічних стратегій є відповідальним завданням сьогодення. І проблема, яка постає перед країною полягає в тому, що такий перехід відбувається швидкими темпами, змінюючи не тільки технологічну парадигму, а й моделі управління. Інтеграція інформаційних сервісів у фінансово-правові відносини, виникнення цифрового профіля учасників фінансових відносин, переказ бюджетних, податкових, митних та банківських відносин в електронний режим створюють основу інституційному виділенню та науковому обґрунтуванню цих явищ. У нових умовах переваги в результаті технологічних і цифрових інновацій отримує та країна, в якій розвиваються, взаємодіють, удосконалюються і зростають усі складові економіки. Саме тому сучасний етап розвитку багатьох країн, зокрема і України, пов'язаний з переходом на нову модель економічного розвитку, в основу якої покладено використання інтелектуального і творчого потенціалу людської особистості. Головним завданням для більшості країн світу є цифрова трансформація і створення конкурентної цифрової економіки. Крім того, використання фінансово-правових механізмів для оперативного регулювання суспільних відносин, що вимагає бюджетного фінансування, а разом із цим і здійснення бюджетного контролю, потребує глибокого опрацювання питань розвитку фінансово-правового регулювання в умовах цифрової економіки з урахуванням вже сформованих фінансово-правових принципів. Звичайно це не виключає їх певної змістовної трансформації, розроблення відповідних вимог до застосування цифрових технологій в сфері публічної фінансової діяльності. У зв'язку з цим дослідження принципів фінансового права, а отже і

принципів фінансового контролю та принципів бюджетного контролю в нових економічних умовах продовжує залишатися однією з актуальних проблем фінансового права.

2. Трансформація та особливості принципів бюджетного контролю в сучасних умовах

В сучасних умовах правові і методологічні основи організації та здійснення бюджетного контролю мають базуватися на належному фундаменті, який становлять принципи бюджетного контролю. Визначення принципів бюджетного контролю має важливе значення для формування сучасної концепції бюджетного контролю, його нормативно-правового забезпечення та впровадження в практику бюджетної діяльності²⁹.

Сформовані в теорії фінансового права погляди на бюджетний контроль однозначно пов'язують його як з функцією державного управління³⁰, так і з видом державного контролю³¹ або контрольної діяльності³². Нормативні конструкції бюджетного контролю є результатом законодавчої або нормативної діяльності, але існування самих принципів бюджетного контролю обумовлено об'єктивними законами розвитку матеріального і духовного світу. І саме це дає можливість виявити концептуальні засади або джерела бюджетного контролю, показати обумовленість його існування фундаментальними філософськими законами і на цій основі сформулювати систему принципів, які і утворюють концептуальну модель бюджетного контролю.

Законодавча необхідність у використанні таких правових конструкцій як принципи або правові засади, підкреслюється у науковій літературі, зумовлена їх установчою сутністю.

²⁹ Гетьманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 39.

³⁰ Кузьменко О. А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Кузьменко Олена Анатоліївна. К., 2002. С. 12-30.

³¹ Андрійко О. Ф. Адміністративна реформа і державний контроль в системі органів виконавчої влади. *Правова держава*. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 12. С. 300–308.

³² Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Чернадчук Віктор Дмитрович. К., 2010. 419 с. С. 150-200.

Одночасно звертається увага на такий їх важливій властивості як «компенсаційне значення», оскільки законодавець не завжди встигає за динамічним розвитком суспільних відносин і за цих умов до моменту законодавчого заповнення прогалін у правозастосовчій практиці й теорії права вирішального значення набувають саме принципи³³.

Значення принципів бюджетного контролю важко переоцінити, оскільки, вони консолідують норми та інститути бюджетного контролю, надають їм цілісність; є вихідними положеннями чи науковими думками при інтерпретації процесуальних положень у сфері бюджетного контролю; дозволяють при виявленні проблем чи недоліків у процесуальному регулюванні виводити необхідні та достатньо виважені положення; підкреслюють загальність та специфіку бюджетного контролю порівняно з іншими видами контролю.

На нашу думку, принципи бюджетного контролю – це зумовлена закономірностями суспільного розвитку система основоположних ідей та поглядів, які набувають значення вихідних засад правового регулювання бюджетного контролю та становлять його концептуальну основу.

Характеризуючи принципи бюджетного контролю, деякі науковці в основному звертаються до загальних принципів фінансового контролю, які мають свої особливості прояву у сфері бюджетного контролю і описують їх як основні вимоги, що визначені у нормативно-правових актах та правила, що не знайшли правового закріплення, але отримали загальне визнання під час організації фінансового контролю та діяльності суб'єктів, які наділені контрольними повноваженнями чи правами, визначають специфіку організаційної побудови контролюючих суб'єктів, відображають особливості їх діяльності, характеризують професійні якості осіб, що реалізують контрольні функції, забезпечують результативність, ефективність та дієвість фінансового контролю³⁴. Таке

³³ Павленко М.В. Принципи банківського контролю – міжнародно-правові аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 103.

³⁴ Ярмак І.М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2014. С. 13.

визначення поняття принципів фінансового контролю є досить широким і підкреслює нібито їх похідний характер від регулятивних норм фінансового права та свідомості суб'єктів.

Для характеристики системи принципів бюджетного контролю актуальне значення мають принципи права та принципи галузей права. При цьому потрібно враховувати, що такі явища як право та діяльність знаходяться на різних рівнях узагальнення, виконують різні функції та мають різне соціальне значення, а звідси й складаються між ними співвідношення, кореляція та зв'язок. Принципи права конкретизуються у площині діяльності, а у нашому випадку – на перетинанні бюджетної та контрольної, і така конкретизація відбувається по-різному, а не лише шляхом пізнання вже існуючих принципів. У працях з питань місця бюджетного права в системі права підкреслюється, що «принципи бюджетного права з огляду на взаємозв'язок останнього з фінансовим та адміністративним правом, а також з загальною теорією права, формуються під дією принципів названих галузевих утворень»³⁵. А оскільки бюджетний контроль є різновидом контролю і видом фінансового контролю, то при визначенні його принципів потрібно спиратися як на загальні принципи контролю, так і видові принципи вищого рівня контролю стосовно бюджетного.

Оскільки інститут бюджетного контролю є інститутом бюджетного права, то цілком природно, що принципи бюджетного права також впливають на формування принципів цього інституту. У фінансово-правовій літературі звертається увага на те, що бюджетно-правове регулювання має бути проникнуте ідеями верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянин, відповідальності держави тощо. Завдяки орієнтації принципів бюджетного права на вказані ідеї і забезпечується соціальна функція бюджетного права, його спрямованість на задоволення публічних потреб та запитів.

³⁵ Образцова І.О. Бюджетне право у системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2002. С. 12.

Принципи бюджетного права як зумовлені загально правовими та загально соціальними умовами, науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування бюджетного права є базою для розвитку інститутів бюджетного права і втілюють у собі цінності, що встановлюють правомірність поведінки суб'єктів бюджетних відносин та є критеріями бюджетно-правових норм³⁶.

Питання принципів бюджетного права є важливим для визначення його місця в системі фінансового права і в структурі національного права, оскільки вони, як акцентує увагу С.В. Запольський, є головним агрегуючим фактором для будь-якої галузі права, який дозволяє вважати той чи інший правовий масив саме галуззю права, а не простим набором юридичних інструментів регулювання суспільних відносин³⁷.

О.П. Гетманець до принципів бюджетного права відносить принципи: нормативно-правових розпоряджень, економічної обґрунтованості, соціальної рівноваги, єдності бюджетів, незалежності і взаємної обумовленості, самостійності та взаємозалежності, планування, розмежування повноважень, публічності, плановості, цілеспрямованості³⁸. Натомість В.А. Паригіна та А.А. Тедеев вважають принципами бюджетного права: законність, гласність, бюджетний федералізм, доповнюючи їх принципами функціонування бюджетної системи та принципами бюджетного будівництва³⁹. Інші науковці принципами бюджетного контролю вважають принципи, встановлені Конституцією України; принципи, встановлені Бюджетним кодексом України; універсальні принципи, дія яких поширюється на всі інститути бюджетного права; спеціальні принципи, дія яких поширюється на окремі

³⁶ Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України в умовах євро інтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2015. С. 8.

³⁷ Запольский С.В. Методологические основы исследования принципов финансового права. Принципы финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г., редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков : Право, 2012. С. 98–99.

³⁸ Фінансове право: підручник / Жорнокуй Ю.М., Кашкарьова О.В., Колесник Т.В. та ін. ; за заг. ред. О.М. Бандурки, О.П. Гетманець. Х. : Екограф, 2015. С. 152-155.

³⁹ Парыгина В. А. Бюджетное право и процесс : учебник [для студ. высш. учебн. заведений] / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. М. : Эксмо, 2005. С. 126-127.

інститути бюджетного права⁴⁰. В ході правового регулювання бюджетних відносин усі принципи діють та застосовуються в єдності та взаємозв'язку. В подальшому, аналізуючи зміст ст. 7 Бюджетного кодексу України, О.П. Гетманець зазначає, що зміст даної статті виходить за межі регулювання бюджетної системи й охоплює коло норм, що регулюють бюджетну діяльність в цілому, в тому числі й бюджетний контроль⁴¹.

Бюджетний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу і тому можна погодитися із думкою про визнання принципів бюджетної системи України з певними застереженнями. Оскільки призначенням бюджетного контролю є забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів, то в процесі здійснення бюджетного контролю відбувається оцінка відповідності бюджетної діяльності, принципам, які визначені ст. 7 Бюджетного кодексу України і саме завдяки контролю встановлюється факт дотримання чи не дотримання зазначених принципів у сфері бюджетної діяльності або в певній її частині. Це підтверджує похідний, допоміжний та забезпечувальний характер бюджетного контролю стосовно бюджетної діяльності і, відповідно, принципи бюджетного контролю, будучи реалізованими на практиці, мають сприяти дотриманню принципів бюджетного права у бюджетній діяльності. Принципи бюджетного контролю як відносно самостійна система принципів, є спеціальними (інституційними) принципами бюджетного права⁴².

З іншого боку, на формування системи принципів бюджетного контролю як виду фінансового впливають принципи останнього, які ґрунтовно досліджені у працях Л.А. Савченко, а саме: законність, плановість, публічність,

⁴⁰ Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України в умовах євро інтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2015. С. 12.

⁴¹ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 42-43.

⁴² Латковський П.П. Правове закріплення принципів бюджетного права. Держава та регіони. 2014. № 4 (46). С. 77-81.

незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність.

Фінансовий контроль, вірно пише О.П. Орлюк, ґрунтується на базових принципах, що впливають із самої суті публічної фінансової діяльності: законність, об'єктивність, поєднання державних і приватних інтересів тощо. А оскільки базовим документом у цій сфері є Лімська Декларація керівних принципів контролю, то до основних принципів фінансового контролю, зафіксованих у цій декларації, вважає вчена, потрібно віднести такі: незалежність фінансового контролю; законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю; визначення необхідності попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність внутрішнього та зовнішнього контролю; гласність і відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою збереження комерційної та іншої таємниці, що захищається законом⁴³. Такої думки дотримуються й інші науковці, зокрема Е.С. Дмитренко⁴⁴.

Принципи фінансового контролю, які містяться у Лімській декларації дістали закріплення у національних законодавствах європейських країн, в тому числі й Україні. Їх можна вважати загальними принципами щодо інших інституційних видів фінансового контролю і це є те, що поєднує усе розмаїття контролю у сфері публічних фінансів в єдине ціле – фінансовий контроль («зовнішні принципи бюджетного контролю»). Однак, поряд з цим, кожен вид фінансового контролю має свої особливості, зумовлені сферою фінансової діяльності, де він застосовується, що підкреслює його нібито певну відокремленість в системі фінансового і зумовлює власні специфічні концептуальні засади його організації і здійснення. Виявлення таких концептуальних засад, як з урахуванням сучасного стану суспільних відносин, так і перспектив розвитку, дозволить сформувати відносно стійку систему спеціальних (або точніше – «внутрішніх») принципів бюджетного контролю. Це також зумовлено й тим, що через об'єктивні обставини загальні

⁴³ Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 145-147.

⁴⁴ Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посібник. К. : Алеута; КНТ, 2006. С. 208-209.

принципи неспроможні відобразити специфіку бюджетного контролю, але вони є тими вихідними концептуальними засадами, які поєднують частини (усі види фінансового контролю) в єдине ціле (фінансовий контроль). Тому, дослідження принципів бюджетного контролю має включати і з'ясування особливостей дії принципів фінансового контролю у сфері здійснення бюджетного контролю.

Такий підхід не є чимось новим в юридичній науці, наприклад, досліджуючи принципи контрольної діяльності публічної адміністрації С.С. Вітвицький серед принципів контролю пропонує виділити: загальні (які характерні для контролю як соціально-правового явища і відтворюють засади контролю незалежно від виду суспільних відносин) та спеціальні принципи (стосуються конкретного виду суспільних відносин)⁴⁵.

В юридичній літературі слушно звертається увага на розмежування організаційних та процесуальних принципів діяльності⁴⁶. Принципи фінансового контролю поділяються на організаційні, які стосуються загальних засад організації системи органів фінансового контролю, та принципи діяльності цих органів⁴⁷, тобто процесуальні принципи фінансового контролю.

Л.К. Воронова підкреслює, що система фінансового контролю у розвинутих країнах має будуватися на принципах, які сформовані у Лімській декларації: законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, гласності, дотримання професійної етики⁴⁸. Поділяючи таку думку, Е.С. Дмитренко дещо по іншому визначає таку систему, вважаючи принципами фінансового контролю незалежність; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність внутрішнього

⁴⁵ Вітвицький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 119-120.

⁴⁶ Чернадчук В.Д. Господарське процесуальне право : [підручник] / Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Нагребельний В.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Д. Чернадчука. 2-ге вид. Суми : Університетська книга, 2009. С. 12.

⁴⁷ Роговенко Д.С. Роль принципу незалежності в діяльності Рахункової палати України. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. Вип. 28. С. 466.

⁴⁸ Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. К. : Прецедент; Моя книга, 2006. С. 82-84.

та зовнішнього контролю; гласність та відкритість контрольних органів⁴⁹.

Акцентуючи увагу на значенні принципів фінансового контролю, дотримання яких дозволить органам фінансового контролю у повному обсязі виконувати свої повноваження, О.П. Орлюк вважає такими: законність, об'єктивність, поєднання державних, регіональних і приватних інтересів; розподілу контрольних повноважень; повноти охоплення об'єктів контролем; достовірності фактичної інформації; збалансованості контрольних дій; превентивності контрольних дій; самодостатності системи контролю; ефективності; відповідальності⁵⁰. Натомість О.П. Гетьманець зазначає, що фінансовий контроль має здійснюватися на принципах законності; об'єктивності та реальності; професійності; незалежності, вертикальної підпорядкованості контролюючих суб'єктів; наукової обґрунтованості; доцільності; гласності і публічності; відповідальності⁵¹. На думку А.М. Чорної, здійснення фінансового контролю відбувається на основі таких принципів: законність; об'єктивність; поєднання публічних та приватних інтересів; розмежування контрольних повноважень; повнота охоплення об'єкта контролю; достовірність інформації; безперервність та систематичність; превентивність контрольних дій; обґрунтованість; плановість та строковість; дієвість, ефективність та результативність; оперативність; цілеспрямованість; безпосередність; гласність контрольних дій; відповідальність за наслідки контрольних дій⁵². Аналогічні погляди висловлюють й інші науковці, зокрема О.Ю. Грачова до таких принципів відносить законність, гласність, плановість, незалежність, об'єктивність і компетентність⁵³.

⁴⁹ Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посібник. К. : Алеута; КНТ, 2006. С. 208.

⁵⁰ Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 149-150.

⁵¹ Фінансове право / [Бандурка О. М., Гетьманець О. П., Жорнокуй Ю. М. та ін.] ; під ред. О. П. Гетьманець. Харків : Еспада, 2008. С. 57-58.

⁵² Фінансове право: підручник / Жорнокуй Ю.М., Кашкарьова О.В., Колесник Т.В. та ін.; за заг. ред. О.М. Бандурки, О.П. Гетьманець. Х. : Екограф, 2015. С. 67-68.

⁵³ Финансовое право : учебник для студ. высш. учеб. заведений / [Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф. и др.] ; под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М. : ООО ТК Велби, 2003. С. 38-39; Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2012. С. 35-36 (576 с.).

Наведені та проаналізовані наукові погляди на систему принципів фінансового контролю не є взаємовиключними та суперечливими. Науковці майже однаково, розуміючи сутність та значення фінансового контролю, висловлюють власне бачення та розуміння концептуальних засад здійснення такого виду контролю, що і підкреслює складність та багатогранність цієї фінансово-правової категорії.

У наукових працях, присвячених дослідженню правової природи фінансового контролю та його видів, як правило, першим принципом визнають принцип законності, відмічаючи, що з ним «пов'язані всі інші принципи контролю бюджетного процесу». Цей принцип є головним, базовим принципом, на підставі якого складаються інші. Дійсно, одним із головних принципів діяльності усіх державних органів є принцип законності – конституційний принцип, який конкретизується в інших нормативних актах. Стаття 6 Конституції України визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Законність постає у кількох вимірах: як принцип здійснення державою владних повноважень; як принцип поведінки фізичних і юридичних осіб у сфері права; як принцип побудови системи нормативних актів; як режим соціально-політичного життя, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення.

Принцип законності отримав і законодавче закріплення. Наприклад, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» принципами її діяльності визначені: законність, незалежність, об'єктивність, безсторонність, гласність та неупередженість⁵⁴. Принцип законності, пише Л.К. Воронова, полягає в тому, що перевіряється дотримання фінансового законодавства при створенні, розподілі й використанні фондів коштів, оскільки порушення фінансово-правових норм може тягти за собою невиконання фінансових планів на всіх рівнях, затримки у фінансуванні державних і муніципальних потреб. Характеризуючи сутність принципу законності як принципу

⁵⁴ Про Рахункову палату. Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#top>.

фінансового контролю науковці акцентують увагу на тому, що діяльність суб'єктів фінансового контролю повинна відповідати законодавству або передбачати режим верховенства закону у контрольній діяльності та полягати у дотриманні положень законодавчих актів усіма суб'єктами контролю .

Законність може існувати лише за наявності дієвого, стабільного законодавства, оскільки воно є основою і водночас юридичною гарантією. Аналізуючи практику застосування законодавства про фінансовий контроль, Л.А. Савченко виявила чинники негативного впливу на впровадження принципу законності, якими є недостатня правова регламентація окремих контрольних процедур, застарілість деяких норм, наявність колізійних норм, відсутність прогалин тощо⁵⁵ .

У Великому енциклопедичному юридичному словнику принцип законності тлумачиться у декількох значеннях: як принцип здійснення державою владних повноважень (вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень в межах компетенції та на підставі закону, дотримання в діяльності державних структур конституційних прав і свобод людини); як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права; як принцип побудови системи нормативно-правових актів (ієрархічність системи, відповідність законів і підзаконних актів конституції); як режим соціально-політичного життя (вимога виконання законів та підзаконних актів усіма суб'єктами права)⁵⁶ . А в цілому законність виступає об'єднуючим, загальним принципом при правовому регулюванні та здійсненні фінансового контролю⁵⁷ .

Проведений аналіз наукових поглядів на сутність принципу законності у фінансовому контролі та врахування особливостей бюджетної діяльності дозволяють говорити про те, що сутність цього принципу у бюджетному контролі полягає у

⁵⁵ Савченко Л. Законність як основний принцип діяльності органів фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 2. С. 52-55.

⁵⁶ Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 274.

⁵⁷ Фалько Л.В. Принцип законності державного фінансового контролю. Принципы финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г., редкол.: В.Я. Тацкий, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков : Право, 2012. С. 261.

законодавчому закріпленні системи органів бюджетного контролю, їх повноважень (реалізація організаційної функції в побудові системи органів бюджетного контролю); прийняття підзаконних бюджетно-правових актів (реалізація нормотворчої функції у сфері бюджетного контролю) виключно на підставі і в межах закону; реалізація бюджетно-контрольних повноважень на підставі і в межах законодавства (реалізація контрольної функції у бюджетних правовідносинах); дотримання прав підконтрольних суб'єктів. Таким чином, принцип законності включає дві складові засади: організаційну та процесуальну.

Законність як принцип бюджетного контролю полягає у побудові системи органів бюджетного контролю з чітким розподілом контрольних повноважень та наділенням ними відповідних суб'єктів залежно від їх місця в цій системі, забезпеченні реалізації суб'єктивних контрольних-бюджетних прав та обов'язків у цій сфері контрольної діяльності та дотриманні суб'єктивних прав усіх суб'єктів бюджетного контролю.

Науковці вважають, що принцип об'єктивності є специфічним принципом фінансового контролю, що передбачає необхідність забезпечення контролюючими суб'єктами неупередженого підходу до підконтрольних суб'єктів під час здійснення фінансового контролю (проведення контрольних дій), узагальнення результатів контролю, які повинні ґрунтуватися на достовірній інформації, а також точність, достовірність результатів контролю⁵⁸. З іншого боку, цей принцип полягає в отриманні за результатами контролю об'єктивної істини, реальної картини справ. Результати фінансового контролю ґрунтуються на документальних матеріалах, що відображають реальний стан справ на підконтрольному суб'єкті і сприяє усуненню недоліків, виявленню невикористаних резервів, вибору стратегічного курсу розвитку об'єкта, прийняттю тактичних рішень⁵⁹.

⁵⁸ Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : [навч. посібник]. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 80.

⁵⁹ Фінансове право / [Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М. та ін.] ; під ред. О. П. Гетьманець. Харків : Еспада, 2008. С. 57.

В юридичній літературі принцип об'єктивності визнається більшістю науковців одним із основних принципів фінансового контролю, хоча при цьому інколи використовують парні термінологічні конструкції, наприклад, «реальності та об'єктивності»⁶⁰, «об'єктивності та компетентності»⁶¹, «об'єктивності та достовірності» або виокремлення цих принципів як самостійних, які за змістом ідентичні об'єктивності⁶².

В процесі здійснення бюджетного контролю відбувається пізнання бюджетної діяльності, а також виявлення та усунення відхилень реальних показників діяльності від встановлених нормами бюджетного права з метою встановлення відповідності бюджетної діяльності її правовій моделі задля досягнення певного результату. Тому в процесі бюджетного контролю необхідно оцінити характер самого відхилення, визначити його параметри та оцінити їх, а сама оцінка має бути максимально об'єктивною (об'єктивність оцінки). Така об'єктивна оцінка можлива за умови достатньої інформованості контролюючого суб'єкта, а сама інформація має бути істиною. Отже, принцип об'єктивності бюджетного контролю має включати дві складові: об'єктивність оцінки і об'єктивність істини. Об'єктивність оцінки полягає в тому, що реакція суб'єкта бюджетного контролю на виявлене відхилення має містити такий елемент, який би забезпечував об'єктивність оцінки характеристик відхилення реальних показників бюджетної діяльності від встановлених нормами бюджетного права з метою подальшої адекватної реакції, зокрема – прийняття індивідуального акту застосування норми права. Об'єктивність істини полягає в тому, що інформація, яка використовується для оцінки відхилення має бути істиною, тобто відображати всі характеристики сегменту

⁶⁰ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 45.

⁶¹ Финансовое право : учебник для студ. высш. учеб. заведений / [Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф. и др.]; под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М. : ООО ТК Велби, 2003. С. 39.

⁶² Ярмак І.М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2014. С. 10.

бюджетно-правової дійсності, що підлягає контролю такими, якими вони є в об'єктивній реальності.

Принцип об'єктивності передбачає наявність бюджетної інформації (належної якості та кількості), достатньої для об'єктивної оцінки контролюючим суб'єктом. Така інформація може міститися у різних джерелах і тому постає питання не лише достовірності бюджетної інформації, а й достовірності її джерел. Джерелами такої інформації, на підставі якої досягається об'єктивність (об'єктивна оцінка бюджетної інформації) можуть бути виключно такі, стосовно яких немає сумніву в їх достовірності. Усі ж інші джерела інформації, стосовно яких є сумніви, мають перевірятися або виключатися із масиву, що аналізується.

Забезпечення об'єктивності має базуватися на праві підконтрольного суб'єкта оскаржити дії та рішення контролюючого суб'єкта та, відповідно, об'єктивність його оцінки стану об'єкта бюджетного контролю, що потребує наявності відповідних правових норм, які регулюють процедуру оскарження, а концептуальною основою яких і є принцип забезпечення об'єктивності. Цей принцип є своєрідною гарантією принципу законності. В процесі такого оскарження виявляється об'єктивність оцінки відхилення бюджетно-правової реальності від її моделі. А для цього таке виявлене відхилення має бути описаним у первинних документах бюджетного контролю з таким рівнем деталізації характеристик, який є необхідним і достатнім для прийняття відповідного рішення (обґрунтована реакція на відхилення) і особливо коли воно оскаржується підконтрольним суб'єктом. Отже, можна говорити про необхідність забезпечення реалізації принципу формалізації відхилення, який, як правило, у фінансово-правовій літературі отримав назву «принцип обґрунтованості»⁶³.

Існування принципу компетентності впливає із наявності принципу об'єктивності, оскільки для об'єктивного прийняття відповідних рішень у сфері фінансового контролю посадові особи контрольних органів повинні бути професіоналами своєї

⁶³ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 48.

справи. Компетентність передбачає наявність у посадової особи відповідної кваліфікації, досвідченості, особистих якостей для належного виконання покладених на цю особу обов'язків. Компетентність забезпечується не лише знаннями, вміннями, тощо, посадової чи службової особи контролюючого органу, а й відповідним порядком добору на посаду, як правило, на конкурсних засадах.

Акцентуючи увагу на необхідності високої фахової підготовки у контролерів та у підконтрольного суб'єкта, О.П. Гетманець вважає, що принципом бюджетного контролю слід визнати принцип професіоналізму, який, в свою чергу, є запорукою об'єктивності та реальності контролю. Професіоналізм представляє глибоке та всебічне знання й володіння практичними навиками у певній галузі суспільно корисної діяльності і передбачає передусім знання особливостей відповідної сфери. Характеризуючи принцип професіоналізму та компетентності Ю.М. Старилов акцентує увагу на ньому як ведучої засади при організації та функціонуванні державної служби, а також багатоаспектності цього парного терміну. По-перше, це одна з основних вимог, які визначають формування та практичну діяльність персоналу. По-друге, це – необхідна правова умова, без виконання якої неможливо отримати право на здійснення посадових повноважень. По-третє, це – принцип добору, розстановки та переміщення кадрів⁶⁴.

Враховуючи вищезазначене, уявляється можливим зробити таке узагальнення: професіоналізм та компетентність – це право (можливість) особи на набуття та здійснення повноважень у сфері бюджетного контролю в установленому законодавством порядку після проходження конкурсного відбору та зайняття відповідної посади в контролюючому суб'єкті. З іншого боку, наявність таких якостей дозволяє ефективно, оперативно та об'єктивно здійснювати контрольні заходи, тобто впливати на якість результатів бюджетного контролю. Тому, не заперечуючи цей принцип як принцип кадрової роботи, все ж таки стосовно бюджетного контролю професіоналізм та компетентність

⁶⁴ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : НОРМА, 2002–2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. С. 385-387.

потрібно розглядати скоріше як вимогу до посадових осіб контролюючого суб'єкта та необхідну умову ефективного здійснення контрольної діяльності в бюджетній сфері.

Наступним принципом бюджетного контролю визнається плановість, що забезпечує систематичну, послідовну, чітку роботу контролюючих суб'єктів за дотриманням бюджетного законодавства, оскільки від належного планування контрольних заходів залежить повне і своєчасне виконання завдань і функцій.

Здійснення бюджетного контролю передбачає планування контрольних заходів. Статтею 27 Закону України «Про Рахункову палату», яка називається «Планування роботи Рахункової палати» передбачено, що Рахункова палата здійснює свою діяльність згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні Рахункової палати (стаття 27). Натомість, планування – це «процес розробки планів, одна із функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета тощо) з зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання та ін.» А планом є «попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи проведення заходів тощо»⁶⁵. Тому, виникає певний сумнів щодо визнання плановості або планування принципом бюджетного контролю, це є скоріше функцією управління або процесом. До речі, в науковій літературі висловлено думку й про визнання протилежного плановості – принципу раптовості, хоча при цьому наголошується, що відповідно до чинного законодавства цей принцип далеко не завжди може бути реалізований⁶⁶.

Принцип результативності, пише О.П. Гетманець, у бюджетному контролі має кінцеве значення: «процес контролю відбувається не заради процесу, а заради оцінки діяльності результатів установленим завданням та планам»⁶⁷. Однак,

⁶⁵ Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. С. 566-567.

⁶⁶ Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. Х., 2003. С. 158.

⁶⁷ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 46.

результат є елементом змісту бюджетного контролю. У результаті набувають концентрованого вираження суб'єкти, засоби, мета, дії, бюджетно-контрольні операції. Результат, пише С.Д. Гусарев, є тим, за чим «оцінюють значення, ефективність»⁶⁸ бюджетного контролю і має відображати мету бюджетного контролю або його стадії, операції, процедури. Тому, не маючи суттєвих заперечень щодо визнання принципу результативності як принципу бюджетного контролю, все ж таки є певні сумніви, оскільки результат є змістом, а результативність є оцінкою бюджетного контролю.

Важливим принципом фінансового контролю є принцип публічності, який часто в навчальній та науковій літературі називають гласністю. Під «публічністю» доцільно розуміти якраз доведення результатів діяльності органів фінансового контролю до відома громадськості шляхом опублікування цих результатів у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо.

Під гласністю розуміють обов'язковість проходження фінансових документів, висновків про діяльність певних (зазначимо, що не всіх органів фінансового контролю) контрольних органів через представницькі органи. Принцип гласності доповнює попередній (публічності), пише О.П. Гетманець, оскільки гласність повинна стати невід'ємною складовою контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, а органи бюджетного контролю повинні забезпечити доступність його результатів⁶⁹. Натомість існує думка щодо невизнання публічності принципом контролю на відміну від гласності. Так, зокрема принцип гласності, вважає В.М. Гаращук, припускає можливість, а в деяких випадках навіть обов'язковість доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів⁷⁰.

⁶⁸ Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : [монографія]. К. : Знання, 2005. С. 96.

⁶⁹ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. С. 47.

⁷⁰ Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. Х., 2003. С. 156.

Досліджуючи питання співвідношення публічності та гласності як принципів фінансового контролю вчені звертають увагу на те, що принцип гласності припускає загальнодоступність результатів перевірок і, нібито створює можливість прозорого доступу до інформації, тобто гласність породжує наявність оприлюднення, доступу, а публічність реалізує пряме виконання державою такого доступу. Таким чином, підкреслюється первинність принципу гласності як бюджетно-правової можливості та похідність публічності як бюджетно-правової реальності.

В юридичній та науковій літературі багато уваги приділено дослідженню принципу незалежності. В науковій літературі підкреслюється, що принцип незалежності є основною умовою здійснення ефективного фінансового контролю та основою для прийняття суб'єктами контролю рішення. Л.К. Воронова зазначає, що незалежності, як принципу фінансового контролю, повною мірою можуть дотримуватися аудиторські організації, оскільки вони незалежні від держави, тому про абсолютну незалежність контролюючих органів говорити не можна⁷¹.

Привертає увагу сама сутність розуміння принципу незалежності. Незалежність у контексті цього принципу виправдано розуміється не як всеосяжне явище (абсолютна незалежність), а як обмежена (відносна) незалежність. Підтримуючи погляди Л.А. Савченко щодо розуміння сутності принципу незалежності та визнання двох її видів – абсолютної та відносної, вважаємо можливим розвинути та уточнити їх, висловивши власне бачення вирішення цього питання. Абсолютність є абстрактним іменником до «абсолютний», тобто «цілковитий, повний, необмежений»⁷². Відносність є абстрактним іменником до «відносний», тобто «не цілковитий, не повний, не дуже великий порівняно з іншим»⁷³. Виходячи із наведених значень цих термінів, уявляється, що абсолютною є так звана необмежена незалежність, якої в принципі досягти

⁷¹ Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. К. : Прецедент; Моя книга, 2006. С. 84.

⁷² Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник / [уклад. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. С. 2.

⁷³ Там само. С. 134.

неможливо, оскільки суб'єкти бюджетного контролю у своїй сукупності утворюють систему, де кожен є елементом цієї системи, а ця система входить в іншу систему вищого рівня або складається з систем нижчого рівня. Елементи будь-якої системи взаємодіють між собою, координують свою контрольну діяльність тощо і тому вони є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Натомість відносна незалежність є умовною незалежністю і саме такими умовно незалежними є органи бюджетного контролю і в цілому суб'єкти бюджетного контролю. Таким чином, говорячи про незалежність потрібно розуміти її як відносну (умовну) незалежність і у такому значенні розуміти зміст принципу незалежності.

Вважаємо, що принцип незалежності потрібно розуміти у вузькому значенні, оскільки будь-який контролюючий суб'єкт не може бути абсолютно незалежним. Наприклад, незважаючи на те, що Рахункова палата відповідно до ст. 2 Закону України «Про Рахункову палату» є незалежною і нормами цієї ж статті встановлено гарантії її незалежності, вона все ж таки є опосередковано залежним державним органом. По-перше, це організаційна залежність, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» вона підзвітна Верховній Раді України та регулярно інформує її про результати своєї роботи. Підзвітність є відповідною формою організаційних відносин між державними та недержавними органами влади, між органами у системі виконавчої влади, установами, організаціями вищого і нижчого рівнів. По-друге, члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Верховною радою України. Призначення оформлюється постановою Верховної Ради України, яка є вираженням вимог, скоригованих на реальний баланс інтересів політичних сил⁷⁴. Тому, корегуючи наведене положення, можна вважати, що прийняття постанови завжди відбувається в умовах протиріч між запропонованою моделлю змісту проекту цієї постанови та політико-правовою формою, залежно від розстановки політичних сил у парламенті. У зв'язку з цим, зазначає В.Д. Чернадчук, відбувається

⁷⁴ Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристъ, 2003. С. 42

конкуренція різних суспільних і політичних сил з метою забезпечення задоволення власних, у тому числі й політичних інтересів⁷⁵. І ці політичні інтереси зосереджуються навколо кадрових питань шляхом досягнення політико-правового компромісу між партійними або політичними групами парламенту. А, отже, є ймовірність опосередкованого через призначення членів та Голови Рахункової палати впливу парламентських груп на діяльність Рахункової палати. Такий вплив або його можливість і має бути усунено або максимально унеможливлено чи зменшено нормами законодавства, які б базувалися на принципі незалежності та розвивали його, зокрема встановленням вимог до члена Рахункової палати, відповідальності за незаконне втручання в діяльність тощо. Саме такі запобіжники сприятимуть забезпеченню реалізації цього принципу в діяльності не лише Рахункової палати, а й інших суб'єктів бюджетного контролю. Принцип незалежності як принцип бюджетного контролю є складною засадничою конструкцією і має передбачати наявність організаційної, функціональної, фінансової, матеріальної, особистої та юридичної незалежності.

Незалежність, слушно звертає увагу Ю.М. Тодика, є похідною від принципу розподілу влади і самостійності органів⁷⁶ і спрямованою на забезпечення неупередженого, справедливого бюджетного контролю, вільного від будь-якого втручання.

Вчені вважають, що є підстави існування принципу системності, хоча він може перетинатися з принципом плановості. Виходячи із філософсько-правового розуміння поняття системності та підтримуючи думку Л.А. Савченко, вважаємо, що цей принцип має дещо інший зміст, ніж розкривається в працях з фінансово-правової проблематики. На перший погляд уявляється, що принцип системності більшою мірою є організаційним, ніж процесуальним, а виведення змісту цього принципу сприятиме виявлення ознак системи

⁷⁵ Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Чернадчук Віктор Дмитрович. К., 2010. С. 28-29.

⁷⁶ Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : [монографія]. Харків : Факт, 2000. С. 398.

бюджетного контролю. По-перше, система бюджетного контролю включає суб'єктів, об'єкт і предмет. Ці складові частини необхідно об'єднані за певними змістовними підставами, які характеризують особливості їх властивостей і зв'язків. Між суб'єктами бюджетного контролю встановлюється правовий зв'язок з приводу встановлення відповідності об'єкта контролю його предмету, що призводить до структурної упорядкованості його складових внаслідок їх функціональної (контрольної) залежності та взаємодії суб'єктів. Така упорядкована цілісна єдність зумовлює наявність відносної самостійності цієї системи, надає їй відносну стійкість в межах якої можливі зміни її складових частин та їх зв'язків. Така відносна самостійність зумовлює певну автономність бюджетного контролю (принцип відносної незалежності), ступень якої визначає рівень системи бюджетного контролю. І власне відсутність згаданої певної автономії позбавляє бюджетний контроль характеру системності, що не заперечує належність бюджетного контролю до багато системного правового утворення вищого рівня – фінансового контролю. Тому, вважаємо, що системність більшою мірою є змістовною або структурною характеристикою бюджетного контролю, а сутність складає принцип незалежності.

Викликають певний сумнів запропоновані у фінансово-правовій літературі принципи «взаємодії і координації» або «взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами», оскільки вони є скоріше правовими способами контрольної діяльності, які визначають її якісну сторону і використовуються як в межах системи бюджетного контролю, так і в межах відносин з іншими системами як однорядними, так і іншого рівня.

В окремих працях, присвячених питанням фінансового та бюджетного контролю йдеться ще про один принцип бюджетного та фінансового контролю, який називається по-різному: як «принцип відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольним суб'єктом за об'єктивність контролю», що «є продовженням принципу законності, який до того ж вказує на один із шляхів його реалізації», або як

«принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу», який має важливе значення для захисту інтересів держави, прав та законних інтересів усіх учасників контрольного процесу.

В науці фінансового права склалися різні погляди щодо визнання принципу відповідальності. Так, наприклад, в окремих працях про такий принцип взагалі не згадується, в інших зазначається про важливе значення принципу відповідальності. Вважаємо, що принцип відповідальності передбачає відповідальність контролюючих суб'єктів за ефективність і результативність контрольних дій; відповідальність підконтрольних суб'єктів за наслідками контрольних дій; відповідальність третіх осіб, які опосередковано беруть участь у контрольному процесі. Цікавою є думка і про те, що частина принципів бюджетного контролю зумовлена його входженням в систему фінансового контролю і одним із його принципів є «принцип прийняття відповідно до компетенції заходів щодо усунення виявлених порушень бюджетного законодавства»⁷⁷.

Досліджуючи концептуальні засади нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктних відносин як похідний принцип від принципу відповідальності, обґрунтовано Д.М. Лук'янець запропонував принцип реалізованості реакції, зміст якого полягає в тому, що «нормативна модель реакції на відхилення від норми має обов'язково містити в собі механізм практичної реалізації заходу впливу, застосування якого становить зміст реакції»⁷⁸. Враховуючи те, що в процесі бюджетного контролю і виявляються такі відхилення, то, беручи наведене положення за вихідне, творчо усвідомлюючи й аналізуючи його зміст, можна зробити висновок, що це положення є актуальним і для сфери бюджетного контролю. Творче осмислення та трансформація його в площину концептуальних засад бюджетного контролю дає підстави для певного узагальнення. Виявлення відхилення бюджетно-правової реальності від бюджетно-правової моделі дозволяє

⁷⁷ Крохина Ю.А. Бюджетное право России : [учебник]. М. : ИД Юрайт, 2010. С. 403.

⁷⁸ Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія]. Суми : Університетська книга, 2006. С. 115.

зробити якісний і кількісний висновок про таке відхилення, що передбачає певний вплив з метою приведення бюджетно-правової реальності до встановленої нормами бюджетного права моделі. Такий вплив повинен мати подібно відхиленню також якісну та кількісну характеристики, за якими можна його описати і реалізувати. При цьому така реакція має відбутися в критичний проміжок часу, тобто в такий період часу коли бюджетно-правова реальність суттєво не зміниться у своєму розвитку, оскільки така реальність, розвиваючись та зазнаючи вплив поза межами такого часу, змінить свої параметри і реакція не призведе до приведення реальності до моделі, а навіть може ще більше відхилити цю реальність (час або період реалізації бюджетно-контрольної реакції). Реакція має на меті компенсувати відхилення і має бути адекватною бюджетно-правовому відхиленню. Саме тому, реакція на відхилення має бути своєчасною (оперативною, що включає врахування часового критерію), необхідною і достатньою для досягнення мети реагування.

Період реалізації бюджетно-контрольної реакції – це період часу реакції (внесення коригуючого впливу) за результатами контрольного заходу на виявлене відхилення бюджетно-правової реальності від бюджетно-правової моделі з метою приведення цієї реальності у відповідність до моделі, за умови, що бюджетно-правова реальність не зазнає в цей період суттєвих змін. Такий коригуючий вплив може здійснюватися на підставі індивідуального акту застосування норми бюджетного права.

Сутність принципу реалізованості бюджетно-контрольної реакції полягає в тому, що нормативна модель реакції уповноваженого суб'єкта бюджетного контролю на відхилення бюджетно-правової реальності від бюджетно-правової моделі дозволяє зробити якісний і кількісний висновок про таке відхилення, що передбачає певний вплив з метою приведення бюджетно-правової реальності до встановленої нормами бюджетного права моделі.

В працях науковців звертається увага і на оперативність як принцип контролю. Принцип оперативності передбачає своєчасне та швидке планування контрольних дій у найкоротші

строки, швидке оформлення результатів, прийняття рішень, щоб не порушувати процес функціонування підконтрольного суб'єкта, що і міститься в Лімській Декларації керівних принципів контролю і розкриває зміст запропонованого нами принципу реалізованості реакції.

Разом із тим, визнання принципу відповідальності як принципу бюджетного контролю все ж таки уявляється сумнівним. А з урахуванням висловлених міркувань, пропонується визнання принципом бюджетного контролю принципу реалізованості бюджетно-контрольної реакції, зміст якого охоплює як відповідальність, так і оперативність.

В юридичній літературі йдеться й про інші принципи бюджетного контролю, описуючи які, науковці звертаються до загальних принципів фінансового контролю, пропонуючи такий принцип бюджетного контролю як принцип стадійності. Не маючи суттєвих заперечень щодо обґрунтованості цього, все ж таки визнання такого принципу є дискусійним. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу України на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Становлення та розвиток бюджетного законодавства ґрунтовно досліджені Г.С. Андрущенко⁷⁹. Стосовно принципу стадійності, то він є скоріше ознакою або характеристикою бюджетного контролю, а виходячи з того, що такий контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, скоріше потрібно вести мову не про стадійність, а про «безперервність» бюджетного контролю, оскільки сам контрольний процес складається зі стадій, а безперервність характеризує розвиток бюджетного контролю в різноманітті їх послідовно змінюваних видів за критерієм часу: попередній, поточний і наступний бюджетний контроль. Постадійний розвиток бюджетного процесу призводить до видової зміни бюджетного контролю, де кожен його вид має свої специфічні форми контролю. А така ознака бюджетних правовідносин як періодичність зумовлює і

⁷⁹ Андрущенко Г.С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України : монографія. 2-ге вид., виправл. і доп. К., 2020. 204 с.

періодичність видів бюджетного контролю: відбувшись, наприклад, попередній бюджетний контроль припиняється з тим, щоб виникнути у майбутньому з початком бюджетного планування. Завершення бюджетного періоду (виконання бюджету) є підставою припинення поточного бюджетного контролю з тим, щоб з початком наступного бюджетного періоду виникнути знову, але вже з приводу виконання іншого бюджету. Принцип безперервності полягає у здійсненні бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу у встановлених законодавством правових формах із застосуванням відповідних методів фінансового контролю.

Висновки

Сучасний етап розвитку України, як і багатьох країн, пов'язаний з переходом на нову модель економічного розвитку, в основу якої покладено використання інтелектуального і творчого потенціалу людської особистості. Головним завданням для більшості країн світу є цифрова трансформація і створення конкурентної цифрової економіки. На сьогодні цифрова економіка виступає ефективною основою розвитку системи державного управління, економіки, бізнесу, соціальної сфери і всього суспільства. Зрозуміло, що для успішного розвитку цифрової економіки в Україні потрібна ефективна державна політика щодо подолання «цифрового розриву» та стимулювання розвитку цифрової економіки. Країна не може бути успішною в розвитку цифрової економіки за відсутності необхідної нормативно-правової бази, стратегії розвитку економіки, що базується на цифрових технологіях. Важливим стає успішне впровадження інформаційних технологій в бюджетну сферу, а для цього необхідна, зокрема, фінансова база, яка формується відповідно до розроблених і прийнятих правових норм. Використання фінансово-правових механізмів для оперативного регулювання суспільних відносин вимагає бюджетного фінансування, а отже і здійснення бюджетного контролю, що потребує глибокого опрацювання питань розвитку фінансово-правового регулювання в умовах цифрової економіки з урахуванням вже сформованих фінансово-правових принципів.

Звичайно це не виключає їх певної змістовної трансформації, розроблення відповідних вимог до застосування цифрових технологій в сфері публічної фінансової діяльності. У зв'язку з цим дослідження принципів фінансового права, а також і принципів фінансового контролю та принципів бюджетного контролю в нових економічних умовах продовжує залишатися однією з актуальних проблем фінансового права.

Ідентифікація ж ключових проблем цифрової трансформації бюджетної сфери зумовлює необхідність системних законодавчих перетворень та проведення відповідного реформування, від якості яких залежить міра використання можливостей цифрової трансформації, розвиток конкуренції та інновацій, оперативне реагування держави на потреби та вимоги громадян.

У сучасних умовах розбудови України як повноцінної цифрової держави, зважаючи на остаточне визначення зовнішньополітичного та економічного вектору розвитку у напрямку європейської інтеграції та вибором в європейський цифровий простір, виникла об'єктивна необхідність щодо розробки концепції побудови правової моделі організації бюджетного контролю в Україні, яка повинна спиратися на правові принципи, як правову базу стабільності, ефективності та законності контрольної діяльності у процесі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Дослідження принципів бюджетного контролю в сучасних умовах, особливо в умовах цифрової трансформації набуває актуального значення. Цифровізація неминуче проникає в сферу бюджетних правовідносин. Саме бюджет є одним із базових та важливих елементів державного механізму, необхідного для його ефективного функціонування, що, в свою чергу, зумовлює досить високу затребуваність його в науковій і законодавчій сферах.

Цифровізація бюджетної сфери впливає на функціонування абсолютно всіх сфер державної діяльності, навіть не дивлячись на те, що вона не виділяється в якості окремого інструменту або самостійного напрямку фінансової та бюджетної політики.

Провівши дослідження принципів бюджетного контролю, бачимо, що бюджетний контроль є багатограним, складним фінансово-правовим явищем, яке поєднує в собі засади як контрольної діяльності, так і бюджетної, і утворюється як сегмент при взаємному перетинанні цих двох видів правової діяльності. Вихідними для побудови концептуальних засад цього виду контрольної діяльності є засади контрольної та бюджетної діяльності, а точніше контрольної з урахування специфіки сфери виникнення і розвитку бюджетної діяльності. При цьому, усі види контрольної та інших видів діяльності мають мати спільну концептуальну основу (систему принципів), яка і покладена в основу правового регулювання контрольної діяльності, якими є принципи права. На другому рівні уявляється доцільним виявлення специфіки застосування загальних засад в іншому виді іншої діяльності – фінансової та особливостей застосування та/або дії цих принципів в обмеженому сегменті фінансової діяльності, а саме бюджетній. І тому на третьому рівні можна виокремити принципи власне бюджетного контролю, які можна назвати «внутрішніми» принципами бюджетного контролю.

Модернізація правового регулювання бюджетних відносин в умовах активного розвитку інформаційних технологій бачиться, в першу чергу, в необхідності забезпечення більшої відкритості на всіх стадіях бюджетного процесу, а отже бюджетна інформація повинна бути відкритою для всіх зацікавлених осіб.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. М., 1981. 360 с.
2. Андрійко О. Ф. Адміністративна реформа і державний контроль в системі органів виконавчої влади. *Правова держава*. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 12. С. 300–308.
3. Андрущенко Г.С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України : монографія. 2-ге вид., виправл. і доп. К., 2020. 204 с.
4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3. Загальна теорія права. Х.: Право, 2017. 952 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник / [уклад. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. 1440 с.

7. Вітвицький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 368 с.

8. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. К. : Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.

9. Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г. / Нац. ун-т «Юрид. акад. прав. наук им. Ярослава Мудрого». Харьков : Право, 2012. С. 48-50.

10. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. Х., 2003. 412 с.

11. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Екограф, 2008. 308 с.

12. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка. <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-kak-vazhneyshiy-instrument-obespecheniya-publichnyh-interesov-v-usloviyah-rynka-1>.

13. Грачева Е.Ю. Принципы осуществления публичного финансового контроля. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г. / Нац. ун-т «Юрид. акад. прав. наук им. Ярослава Мудрого». Харьков : Право, 2012. С. 59-64.

14. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : [монографія]. К. : Знання, 2005. 375 с.

15. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. Посібник. К. : Алеута; КНТ, 2006. 376 с.

16. Запольский С.В. Методологические основы исследования принципов финансового права. Принципы финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г., редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков : Право, 2012. С. 98–99.

17. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юрист, 2003. 173 с.

18. Койчева О.С. Принципи діяльності Рахункової палати як органу фінансового контролю. Medzinarodna vedecka konferencia. Ludske a občianske prava a slobody: mechanizmus ich implementacie a ochrany v roznych odvetviach prava (Bratislava, Slovenska republika, 19–20 septembra

2014 r.) / Paneuropska vysoka skola, Fakulta prava. Bratislava, 2014. С. 106–109.

19. Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5313/Aref_Koicheva.pdf?sequence=1

20. Крохина Ю.А. Бюджетное право России : [учебник]. М. : ИД Юрайт, 2010. 447 с.

21. Крохина Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации. <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-finansovogo-prava-postanovka-problemy-sistematizatsii/viewer>.

22. Кузьменко О. А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Кузьменко Олена Анатоліївна. К., 2002. 205 с.

23. Латковська Т.А. Принципи фінансового права як методологічна основа формування фінансово-правової галузі. / Правове життя сучасної України: Науково-практична конференція професорсько-викладацького складу НУ «ОЮА» 20-21 квітня 2012 року. Одеса, 2012. Т. 2. С. 72-73.

24. Латковська Т.А. Транспарентність органів державної влади як визначальний принцип публічної фінансової діяльності. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. XIII / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. Г.О. Ульянова. Одеса: Юридична література. 2016. С. 117-128.

25. Латковська Т.А., Гнатовська А.І. Правовий статус виконання місцевих бюджетів за доходами. Одеса : Фенікс, 2014. 228 с.

26. Латковський П.П. Правове закріплення принципів бюджетного права. *Держава та регіони*. 2014. № 4 (46). С. 77-81.

27. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія]. Суми : Університетська книга, 2006. 367 с.

28. Марущак А.В. Здійснення фінансового нагляду в умовах цифрової трансформації на прикладі Німеччини. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. XXVIII. Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 97-109.

29. Марущак А.В. Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2374/Diss_Marushak.pdf?sequence=3&isAllowed=y

30. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Том 2. Право. М.: Норма, 2007. 816 с.

31. Москалюк О. В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2011. 20 с.

32. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія. Хмельницький, 2011. 384 с.
33. Ніщимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів: ЧДІЕУ, 2013. 376 с.
34. Образцова І.О. Бюджетне право у системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2002. 19 с.
35. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. 816 с.
36. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
37. Павленко М.В. Принципи банківського контролю – міжнародно-правові аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 103-106.
38. Парыгина В. А. Бюджетное право и процесс : учебник [для студ. высш. учебн. заведений] / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. М. : Эксмо, 2005. 384 с.
39. Перепелюк В.Г. Вплив принципів права на формування єдиної правозастосовчої практики. *Публічне право*. № 4 (36). 2019. С. 153-161.
40. Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. *Правова доктрина України : у 5 т. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція X*. : Право, 2013. 976 с.
41. Про Рахункову палату. Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#top> (дата звернення 24.06.2021).
42. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України в умовах євро інтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2015. 18 с.
43. Роговенко Д.С. Роль принципу незалежності в діяльності Рахункової палати України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. Вип. 28. С. 464-473.
44. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : [навч. посібник]. К. : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
45. Савченко Л. Законність як основний принцип діяльності органів фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 2. С. 52-55.
46. Савченко Л.А. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі. Монографія /

за ред Л.А. Савченко, М.В. Сірош. К. : Центр учбової літератури, 2016. 192 с.

47. Савченко Л.А., Коваленко А.А. Правові проблеми фінансового контролю місцевих фінансів. Монографія. К. : КіМУ, 2010. 124 с.

48. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2000. 264 с.

49. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : НОРМА, 2002–2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. 728 с.

50. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : [монографія]. Харків : Факт, 2000. 608 с.

51. Фалько Л.В. Принцип законності державного фінансового контролю. Принципы финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г., редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков : Право, 2012. С. 261-263.

52. Финансовое право : учебник для студ. высш. учеб. заведений / [Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф. и др.] ; под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М. : ООО ТК Велби, 2003. 536 с.

53. Фінансове право / [Бандурка О. М., Гетьманець О. П., Жорнокуй Ю. М. та ін.] ; під ред. О. П. Гетьманець. Харків : Еспада, 2008. 416 с.

54. Фінансове право: підручник / Жорнокуй Ю.М., Кашкарьова О.В., Колесник Т.В. та ін. ; за заг. ред. О.М. Бандурки, О.П. Гетьманець. Х. : Екограф, 2015. 496 с.

55. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Чернадчук Віктор Дмитрович. К., 2010. 419 с.

56. Чернадчук В.Д. Господарське процесуальне право : [підручник] / Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Нагребельний В.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Д. Чернадчука. 2-ге вид. Суми : Університетська книга, 2009. 378 с.

57. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. 717 с.

58. Ярмак І.М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2014. 21 с.

59. Fernandez Esteban, M.L. The Rule of Law in the European Constitution [Text] / Maria Luiza Fernandez Esteban. The Hague, London, Boston : Kluwer Law International, 1999.

Лещенко О.В.
кандидат юридичних наук,
адвокат,
керуючий партнер «Адвокатського об'єднання «Лещенко,
Дорошенко і партнери»

АКТУАЛЬНА ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

Податкові спори й досі займають левову частину справ, які перебувають на розгляді адміністративних судів. Якщо говорити про практику касаційного суду, то в цілому, Верховний Суд зберігає свою усталену практику при вирішенні податкових спорів, яка була викладена в рішеннях за минулі роки.

Разом із тим, Верховний Суд у своїх рішеннях формує й нові правові позиції й підходи при вирішенні податкових спорів, звичайно із врахуванням конкретних обставин у кожній окремій справі, внаслідок чого спостерігається відмінна від попередніх років тенденція правозастосування у цих категоріях справ.

У зв'язку із цим, пропонуємо розглянути деякі приклади справ, які перебували у провадженні Верховного Суду та правові позиції, які відрізняються від попередніх років.

Це дасть змогу потенційним позивачам в адміністративних податкових справах сформулювати у повній мірі свої правові позиції при зверненні до суду із позовними заявами, враховуючи, що висновки Верховного Суду, викладені у постановках є обов'язковими для врахування судами нижчих інстанцій при вирішенні аналогічних спорів.

1. Однією з постанов Верховного Суду, яка фактично кардинально змінила практику судових спорів із податковими органами є постанова у справі №640/20468/18 від 11.10.2019 року, яка є актуальною й на сьогодні стосується строків звернення до суду з метою оскарження рішень, дій, бездіяльності податкових органів, в якій суд касаційної інстанції відступив від раніше сформованих правових позицій по цьому питанню.

Так, у цій справі Верховний Суд дійшов наступних висновків: «Різниця природи рішень контролюючого органу (щодо нарахування грошових зобов'язань або інші рішення) об'єктивно здатна впливати та зумовлювати різницю в підходах щодо встановлення строків звернення до суду про їх оскарження.

Застосування скорочених строків звернення при використанні досудового порядку врегулювання спорів у податкових правовідносинах встановлено законом, зумовлено легітимною метою оперативного забезпечення настання правової визначеності для особи - платника податків та у діяльності суб'єктів владних повноважень - контролюючих органів, що кореспондується із встановленим алгоритмом і строками адміністрування податків для забезпечення належного виконання конституційного податкового обов'язку і має пропорційний характер, оскільки скорочення строку звернення не впливає на реалізацію особою права на судовий захист у зв'язку з достатністю часу на підготовку й оформлення правової позиції, ознайомлення з позицією контролюючого органу, залучення за потреби правових і фінансових консультантів в межах процедури адміністративного оскарження, у той час, як скорочені строки забезпечують досягнення зазначеної мети й завдань функціонування податкової системи держави.

Більш скорочені строки звернення до суду у випадку попередньої реалізації досудових процедур полягають у забезпеченні наступності юрисдикційних проваджень (адміністративних і судових) та пов'язанні з необхідністю мінімізувати темпоральний проміжок між досудовими процедурами та судовим провадженням.

Із прийняттям чинної редакції КАС України та відмінним правовим регулюванням, визначеним частиною четвертою статті 122 КАС України¹, інші рішення контролюючих органів, які не стосуються нарахування грошових зобов'язань платника податків, за умови попереднього використання позивачем досудового порядку вирішення спору (застосування процедури

¹ Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>

адміністративного оскарження - абзац третій пункту 56.18 статті 56 ПК України), оскаржуються в судовому порядку в такі строки:

а) тримісячний строк для звернення до суду встановлюється за умови, якщо рішення контролюючого органу за результатами розгляду скарги було прийнято та вручено платнику податків (скаржнику) у строки, встановлені ПК України. При цьому такий строк обчислюється з дня вручення скаржнику рішення за результатами розгляду його скарги на рішення контролюючого органу;

б) шестимісячний строк для звернення до суду встановлюється за умови, якщо рішення контролюючого органу за результатами розгляду скарги не було прийнято та/або вручено платнику податків (скаржнику) у строки, встановлені ПК України. При цьому такий строк обчислюється з дня звернення скаржника до контролюючого органу із відповідною скаргою на його рішення.

Що стосується строків звернення до суду з метою оскарження рішень контролюючого органу, згідно яких платнику податків нараховано податкові зобов'язання, Верховний Суд у постанові по справі №500/2486/19 від 26.11.2020 року², відступив від раніше сформованих правових позицій про застосування норм права у подібних правовідносинах щодо строку звернення платника податків із позовом до адміністративного суду, у тому числі, після використання процедури адміністративного оскарження, який раніше у правових позиціях складав 1095 днів з дня отримання платником податків рішення, що оскаржено.

У цій справі суд касаційної інстанції вказав на наступне: «Норма пункту 56.18 статті 56 ПК України не визначає процесуального строку звернення до суду і, відповідно, не є спеціальною щодо норми пункту 56.19 статті 56 ПК України. Водночас норма пункту 56.19 статті 56 ПК України є спеціальною щодо норми частини четвертої статті 122 КАС України, має перевагу в застосуванні у податкових спорах і

² Постанова Верховного Суду від 26.11.2020 року у справі № 500/2486/19 (адміністративне провадження № К/9901/19455/20)

регулює визначену її предметом групу правовідносин – оскарження в судовому порядку податкових повідомлень-рішень та інших рішень контролюючих органів про нарахування грошових зобов'язань за умови попереднього використання позивачем досудового порядку вирішення спору (застосування процедури адміністративного оскарження - абзац третій пункту 56.18 статті 56 ПК України). Вона встановлює строк для їх оскарження протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження відповідно до пункту 56.17 цієї статті».

Також, вже із врахуванням вищевикладених правових позицій Верховного Суду, останній формує висновки щодо строків звернення до суду з метою оскарження рішень контролюючого органу з урахуванням конкретного предмету оскарження.

Так, у постанові від 02.07.2020 року у справі №1.380.2019.006119 (адміністративне провадження № К/9901/13872/20)³ Верховний Суд зробив висновок, що у справах за адміністративним позовом про оскарження рішення контролюючого органу про відмову в реєстрації податкової накладної застосовуються загальні строки звернення до суду, визначені нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а не Податковим кодексом України.

Варто звернути увагу, що у цій справі платником податків не використано інститут оскарження рішення контролюючого органу у адміністративному порядку.

Верховний Суд у цій справі вказав на те, що строк звернення до суду з позовом про визнання протиправним і скасування рішення про відмову в реєстрації податкової накладної в ЄРПН з похідною вимогою про зобов'язання її зареєструвати, у разі, коли платником податків не використовувалася процедура адміністративного оскарження таких рішень як досудового порядку вирішення спору, визначається частиною першою статті 122 КАС України і

³ Постанова Верховного Суду від 02.07.2020 року у справі №1.380.2019.006119 (адміністративне провадження № К/9901/13872/20)

становить шість місяців з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Аналогічна позиція Верховного Суду викладена у постанові від 16.12.2020 року у справі №520/3902/2020.

А тому, у правозастосовній практиці варто врахувати про зміну правових позицій щодо строків звернення до адміністративного суду платниками податків з відповідними позовами.

Указані висновки Верховного Суду є чинними і на сьогодні, а тому потенційним позивачам у цій категорії справ слід враховувати висновки щодо застосування норм права та звертатись у вищевказані строки до суду, у протилежному випадку та за відсутності поважних причин пропуску таких строків – суди залишатимуть позовні заяви без розгляду на підставі статті 122 КАС України.

2. Досить гострим та актуальним у правозастосовній практиці, на нашу думку, є питання віднесення особи до переліку платників, які відповідають критеріям ризиковості та прийняття контролюючим органом рішення про внесення їх до такого переліку, що може спричинити досить негативні наслідки для осіб у вигляді відмови в реєстрації податкових накладних/розрахунків коригувань. Зміна законодавчих правил у порядку реєстрації податкових накладних контролюючим органом, мало наслідком збільшення кількості звернень до суду з метою захисту, на їх думку, порушених прав та інтересів з метою визнання таких рішень протиправними та виключення відомостей про особи з такого переліку.

З цього питання Верховний Суд залишається незмінним у правових позиціях у багатьох справах протягом тривалого строку.

У постановах Верховного Суду від 20.11.2019 року у справі №480/4006/18, від 03.03.2020 року у справі №240/3665/19, від 05.08.2020 року у справі №520/5692/19, від 21.08.2020 року №520/6051/19, від 29.09.2020 року у справі №440/1385/19, від 12.11.2020 року у справі №240/3906/19 останній дійшов висновків, що обов'язковою ознакою рішення, дії (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до

суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин і мають для них обов'язковий характер.

Дії ж контролюючого органу щодо внесення до електронної бази даних інформації, незалежно від джерела її отримання (чи то отриманої внаслідок проведення податкової перевірки, чи то за результатами засідання комісії, яка вирішує питання реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних), мають характер службової діяльності відповідних службових осіб по інформаційно-аналітичному забезпеченню діяльності цього органу. Інформація, зібрана відповідно до норм ПК, може зберігатися та опрацьовуватися в інформаційних базах контролюючих органів або безпосередньо посадовими (службовими) особами контролюючих органів для виконання покладених на них функцій та завдань з метою здійснення відповідних прав та обов'язків.

Відповідно, інформація, що надійшла за результатами податкового контролю, не може бути виключена з баз даних, якщо дії зі здійснення такого контролю не визнані протиправними в установленому порядку.

Використання контролюючим органом податкової інформації, наявної в інформаційних системах ДФС, або внесення інформації в такі бази за результатами її опрацювання у певний спосіб, зокрема, віднесення позивача до платників, які відповідають критеріям ризиковості, є лише службовою діяльністю працівників податкового органу на виконання своїх професійних обов'язків в порядку передбаченому ПК та є одним із заходів щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на відповідача функцій та завдань. Безпосередньо рішення Комісії по віднесенню платника податків до переліку платників, які відповідають критеріям ризиковості, без прийняття рішення про відмову у реєстрації податкових накладних/розрахунків коригувань, не порушує права та інтереси позивача. Включення Комісією контролюючого органу платника податків до переліку платників, які відповідають критеріям ризиковості, є

передумовою зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних. У подальшому відповідність критеріям ризиковості має бути спростовано платником податків шляхом подання на вимогу податкового органу переліку документів, необхідних для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в Реєстрі, і лише ненадання платником податку відповідних письмових пояснень та запитуваних копій документів на підтвердження інформації, зазначеної у податковій накладній/розрахунку коригування є підставою для прийняття комісіями контролюючих органів рішення про відмову в реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування. Саме рішення контролюючого органу про відмову в реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування призведе до певних негативних правових наслідків для платника податків, та, вважаючи таке рішення контролюючого органу неправомірним, особа може звернутись до суду за захистом своїх прав. У межах цього спору підставами позову, серед іншого, можуть бути доводи щодо неправомірності дій контролюючого органу по віднесенню до переліку платників податків, які відповідають критеріям ризиковості.

Отже, за відсутності рішення про зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних саме по собі рішення контролюючого органу про включення особи до переліку платників, які відповідають критеріям ризиковості не може бути оскарженим платником податків, оскільки таке рішення не призводить до настання для них будь-яких негативних наслідків.

3. У контексті правових висновків у спорах з контролюючими органами, які стосуються оскарження рішення з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та зобов'язання виключити особу з переліку ризикових платників податків, які відповідають критеріям ризиковості варто звернути увагу на постанову Верховного Суду від 05.01.2021 року у справі №640/11321/20.

Так, у цій справі Верховний Суд вказав на необхідність перевірки судами при розгляді такої категорії спорів, надання оцінки змісту оскаржуваного рішення про зупинення реєстрації податкової накладної, змісту протоколу засідання комісій, надання податковим органом документів, порядку прийняття рішення та повноваженням комісії контролюючого органу, які прийняли рішення про зупинення реєстрації податкової накладної.

Конкретно у цій справі, суд касаційної інстанції вказав на те, що у формі рішення, яке приймає контролюючий орган вказано на необхідність зазначення пункту критерію ризиковості платника податку, а у разі відповідності суб`єкта пункту 8 критеріїв ризиковості платника податку необхідно також зазначити, яка саме інформація була підставою для висновків про відповідність платника податку критеріям ризиковості платника податку (контролюючий орган у своєму рішенні не вказав, на підставі чого було прийнято таке рішення, зокрема: відсутня позначка у колонках «у зв`язку з виявленням обставин та/або отриманням інформації контролюючим органом у процесі поточної діяльності» або «з урахуванням отриманих від платника податку інформації та копій відповідних документів»).

Також, в обох оскаржуваних рішеннях відповідачем, в рядку «Податкова інформація» не зазначено суть та характер наявної податкової інформації, що стала підставою для прийняття такого рішення, не ідентифіковано конкретні ризикові операції та/або податкові накладні платника, в яких були зафіксовані такі операції. Натомість контролюючим органом лише процитовано зміст п. 8 Критеріїв ризиковості платника податків (рішення контролюючого органу не містило обґрунтувань підстав та причин віднесення позивача до ризикових платників податків відповідно до пункту 8 Критеріїв ризиковості платників податків).

Отже, у вказаній справі Верховний Суд став на захист платників податків та фактично зобов`язав контролюючі органи законність та обґрунтованість рішення про зупинення реєстрації чи відмову у реєстрації податкових накладних.

4. Верховний Суд у постанові по справі №2040/7098/18 від 03.06.2021 року, яка стосувалася визнання протиправним та скасування рішення контролюючого органу про відмову в реєстрації податкових накладних підприємства в Єдиному реєстрі податкових накладних, зобов'язання контролюючого органу зареєструвати податкові накладні підприємства зробив також досить важливі правові висновки.

Так, у цій справі Верховний Суд вказав на те, що рішення Комісії повинні містити чіткі підстави для відмови в реєстрації податкових накладних, у даному випадку, або надання платником податку копій документів, які складені з порушенням законодавства та не є достатніми для прийняття комісією ДФС рішень про реєстрацію податкових накладних/розрахунків коригування, або надання платником податку копій документів, які не є достатніми для прийняття комісією ДФС рішень про реєстрацію податкових накладних/розрахунків коригування.

Вичерпний перелік документів, достатній для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних затверджений наказом Міністерства фінансів України від 13 червня 2017 року №567. Саме в рамках Переліку отримує свою фіксацію вичерпний перелік документів, що є достатніми для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної. Водночас для кожного з критеріїв (окрім третього критерію) є передбачений окремий перелік документів (окремий перелік для критерію, зазначеного у підпункті 1 пункту 6 Критеріїв (підпункт 1 пункту 1 Переліку) та окремий перелік для критерію, зазначеного в підпункті 2 пункту 6 Критеріїв (підпункт 2 пункту 1 Переліку).

Тобто, для кожного критерію встановлено самостійний та вичерпний перелік документів, за умови подання яких, контролюючим органом повинне прийматись рішення про реєстрацію податкової накладної. При цьому, загальне посилання на вичерпний перелік документів контролюючим органом не є достатнім, а перелік документів, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення контролюючим органом, повинен бути конкретизований та чіткий. Дотримання вимоги

чіткості і недвозначності щодо інформації, яка зазначена в квитанції про зупинення реєстрації податкової накладної, є особливо важливим з огляду на специфіку податкового законодавства та наслідки недотримання платником податків вимог щодо подання неповного переліку документів.

У цій справі контролюючим органом не зазначено конкретного підpunkту критерію оцінки ступеня ризиків, визначених пунктом 6 Критеріїв оцінки, як і не вказано орієнтовного переліку документів, які б були достатніми для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної.

Це фактично призводить до недотримання принципу правової визначеності під час зупинення реєстрації податкової накладної, що призвело до необізнаності платника податків щодо надання необхідного обсягу документів.

Суд також звернув увагу, що у випадку неконкретизації переліку документів у квитанції про зупинення реєстрації податкової накладної платник податків перебуває у стані правової невизначеності, що позбавляє його можливості надати контролюючому органу необхідний в розумінні суб'єкта владних повноважень пакет документів, а для контролюючого органу, відповідно, створюються передумови для можливого прояву негативної дискреції – прийняття рішення про відмову у реєстрації податкової накладної.

Зупинення реєстрації податкової накладної не на підставі, не в межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України, а також прийняття негативного для платника податків рішення без зазначення конкретних мотивів дає підстави для висновку про необхідність відновлення порушеного права позивача, що і було зроблено судами попередніх інстанцій.

5. Актуальними є також висновки Верховного Суду у податкових спорах щодо оскарження рішень податкових органів, якими контролюючим органом застосовано до платників податків штрафні санкції за несвоєчасну реєстрацію податкових накладних. Новелою у вказаних правовідносинах є запровадження законодавцем інституту вини у податкових правопорушеннях, від з'ясування якої у конкретному випадку

залежить законність прийнятого контролюючим органом рішення про накладення штрафних санкцій на платника податків.

У цих справах ustalеним є висновок, який викладено у постанові Верховного Суду від 31.01.2020 року у справі №821/819/17 про те, що допущення платником податку податкового правопорушення щодо недотримання граничного строку реєстрації податкових накладних має наслідком застосування відповідальності у вигляді штрафу, розмір якого залежить від кількості пропущених днів реєстрації.

При цьому, необхідно враховувати, що відповідно до пункту 109.1 статті 109 Податкового кодексу України податковими правопорушеннями є протиправні 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.

Вищенаведені приписи дають підстави для висновку про те, що саме протиправність дії/бездіяльності є обов'язковою умовою для визнання такої дії/бездіяльності правопорушенням.

З системного аналізу наведених положень вбачається, що для вирішення питання про наявність/відсутність підстав для застосування до платника податку відповідальності за затримку реєстрації податкових накладних необхідно встановити причини, що зумовили допущення такого пропуску, та перевірити чи вчинив платник податку усі залежні від нього дії з метою належного виконання податкового обов'язку щодо своєчасної реєстрації таких документів.

Отже, за умови доведення платником податків відсутності вини у неможливості вчасної реєстрації податкової накладної (наприклад, накладення арешту на податкові рахунки платника податку на додану вартість, форс-мажорні обставини тощо) останній не може бути притягнутим до фінансової відповідальності.

6. Досить цікавими для платників податків є висновки Верховного Суду, викладені постанові від 23.09.2020 року у

справі №804/3368/16, у якій особа звернулась до суду з вимогами про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення.

Так, у цій справі щодо платника податків була проведена перевірка, за результатами якої було складено податкове повідомлення-рішення. У подальшому, контролюючий орган на підставі наказу про проведення службової перевірки щодо факту неправильного застосування штрафної санкції (25 або 50 відсотків) за первісним актом перевірки контролюючим органом складено акт про доповнення до акту перевірки, відповідно до якого встановлено, що у податковому повідомленні-рішенні складеному раніше, не правильно розраховано суму штрафних санкцій, тому було донараховано суб'єкту господарювання штрафні санкції у новому податковому повідомленні-рішенні.

Верховний Суд, досліджуючи спірні правовідносини вказав на те, що здійснення перевірки є необхідною передумовою для прийняття податкових повідомлень-рішень у разі встановлення контролюючим органом порушень податкового та іншого законодавства, дотримання якого контролюється податковими органами, тому за відсутності проведеної перевірки, як юридичного факту, у контролюючого органу відсутня компетенція на прийняття податкового повідомлення-рішення.

Така компетенція не виникає в силу самого лише факту вчинення платником податків податкового правопорушення. Для визначення контролюючим органом грошових зобов'язань платникові податків шляхом прийняття податкового повідомлення-рішення у зв'язку з допущеними таким платником порушеннями необхідно дотриматися певних умов, а саме – спочатку провести податкову перевірку.

Отже, нормами Податкового кодексу України з дотриманням балансу публічних і приватних інтересів встановлені умови та порядок проведення перевірок. Невиконання цих вимог призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої.

Верховний Суд дійшов до висновків, які повністю узгоджуються із фактичними обставинами справи про те, що фактичною підставою для застосування штрафних (фінансових)

санкцій згідно з податковим повідомленням-рішенням стали результати проведення відповідачем службової перевірки на підставі наказу контролюючого органу.

Суд зазначив, що у розглядуваній ситуації з огляду на обставини справи контролюючий орган повинен був провести повторну перевірку на підставі підпункту 78.1.12 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України відповідно до вимог Податкового кодексу України. Зокрема, така перевірка мала бути проведена на підставі наказу контролюючого органу вищого рівня; за результатами перевірки мали бути складені акт перевірки та податкове повідомлення-рішення з дотриманням вимог статті 86 Податкового кодексу України.

Натомість, контролюючим органом порушено процедуру проведення документальної перевірки на підставі підпункту 78.1.12 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України, оскільки у матеріалах справи відсутній наказ контролюючого органу вищого рівня про проведення перевірки та належним чином складений акт за результатами такої перевірки.

Податковим кодексом України не передбачено право контролюючого органу після проведення документальної перевірки та прийняття податкового повідомлення-рішення впродовж необмеженого часу складати доповнення до раніше складеного акта перевірки та приймати на цій підставі нове податкове повідомлення-рішення. Такі дії контролюючого органу суперечать визначеним Податковим кодексом України процедурним механізмам щодо порядку проведення документальних перевірок та прийняття податкових повідомлень-рішень.

Хоча фактичні обставини цієї справи є не поширеним явищем у правозастосовній практиці, втім висновки Верховного Суду є важливим у правозастосовній практиці, як приклад свавільності прийнятих рішень та дій контролюючих органів.

7. Відмінним від раніше сформованих правових позицій є висновки Верховного Суду викладені у постанові від 20.05.2021 року у справі №826/16627/18, в якій позивач просив визнати протиправним та скасувати податкові повідомлення-рішення.

У цій справі позивач посилався, зокрема на те, що висновки акта перевірки щодо нереальності господарських операцій з його контрагентами спростовуються змістом господарських операцій, досягненням економічного ефекту; господарські операції оформлені відповідними первинними документами. На час, коли позивач укладав господарські угоди зі своїми контрагентами, відомості в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про таких були підтвердженими, такі особи були зареєстровані як платники податку, а відтак податкові повідомлення-рішення є протиправними та підлягають скасуванню.

Верховний Суд досліджуючи спірні правовідносини вказав на те, що у випадку не з'ясування платником податків наявності повноважень у представника контрагента щодо укладення угоди, у здійсненні господарської операції та оформленні первинних документів, така поведінка може свідчити про наявність умислу на безпідставне одержання податкової вигоди та тягнути за собою ризик настання негативних наслідків для такого платника, зокрема – неврахування для цілей податкового обліку господарських операцій, підтверджених документами, оформленими з порушенням приписів чинного законодавства.

Формально оформлені (складені) первинні документи та/або сплата грошових коштів не може слугувати підставою для формування даних податкового обліку за відсутності факту придбання відповідних товарів (робіт, послуг).

Надання податковому органу належним чином оформлених документів, передбачених законодавством про податки та збори, з метою одержання податкової вигоди є підставою для її одержання, якщо податковий орган не встановив та не довів, що відомості, які містяться в цих документах, неповні, недостовірні та (або) суперечливі.

Про необґрунтованість податкової вигоди можуть свідчити, зокрема, підтверджені доказами доводи податкового органу, зокрема про наявність таких обставин: неможливість реального здійснення платником податків зазначених операцій з урахуванням часу, місця знаходження майна або обсягу матеріальних ресурсів, економічно необхідних для виробництва

товарів, виконання робіт або послуг, нездійснення особою, яка значиться виробником товару, підприємницької діяльності; відсутність необхідних умов для досягнення результатів відповідної підприємницької, економічної діяльності у зв'язку з відсутністю управлінського або технічного персоналу, основних засобів, виробничих активів, складських приміщень, транспортних засобів.

Документи, які підтверджують реальність здійснення господарської операції, яка відображена в податковому обліку, повинні оцінюватися з урахуванням специфіки кожної господарської операції – змісту послуг, що надаються, умов перевезення, зберігання товарів тощо.

Враховуючи те, що такий висновок Верховного Суду є досить революційним та таким, що кардинально змінює судову практику у такій категорії спорів, платникам податків все ж таки варто ретельно перевіряти свого контрагента та відходити від практики формальної його перевірки перед укладенням договору з метою подальшого підтвердження реальності здійснених господарських операцій у випадку можливої подальшої податкової перевірки.

Звичайно, що така практика є новою, можливо від неї буде відступлення суду касаційної інстанції, або ж Велика Палата Верховного Суду буде надавати їй оцінку, однак вона вже підлягає врахуванню судами при вирішенні аналогічних спорів та неодмінно буде використана контролюючими органами в якості своєї правової позиції по справі у таких спорах, що також потрібно враховувати потенційним позивачам у таких справах.

Не можемо погодитись з введенням Верховним Судом невизначених критеріїв «розумної обачності» при виборі платником податків свого контрагенту та суперечливої практики Верховного Суду у вказаних категоріях справ, що може бути розцінено, як порушення Україною принципу правової визначеності й покладення на платника податків додаткового тягара доказування.

8. Досить актуальними та цікавими для платників податків є висновки Верховного Суду, викладені у постанові від 27.05.2021 року у справі 640/19902/18, яка стосувалась

оскарження податкових повідомлень-рішень та в якій позивач посилався, зокрема, на процедурні порушення допущені контролюючим органом під час призначення та проведення перевірки, що вказує на протиправність складеного податкового повідомлення-рішення як наслідок перевірки.

Так, Верховний Суд звернув увагу на те, що КАС ВС сформулював новий правовий висновок, відповідно до якого незалежно від прийнятого платником податків рішення про допуск (недопуск) посадових осіб до перевірки, оскаржуючи в подальшому наслідки проведеної контролюючим органом перевірки у вигляді податкових повідомлень-рішень та інших рішень, платник податків не позбавлений можливості посилатись на порушення контролюючим органом вимог законодавства щодо проведення такої перевірки, якщо вважає, що вони зумовлюють протиправність таких податкових повідомлень-рішень. При цьому, таким підставам позову, за їх наявності, суди повинні надавати правову оцінку в першу чергу, а у разі, якщо вони не визнані судом такими, що тягнуть протиправність рішень, прийнятих за наслідками такої перевірки, – переходити до перевірки підстав позову щодо наявності порушень податкового та/або іншого законодавства.

Також, Верховний Суд із посиланням на постанову від 22.09.2020 року у справі №520/8836/18 нагадав про правові висновки, відповідно до яких: «перевірка є способом реалізації владних управлінських функцій контролюючим органом як суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Невиконання вимог закону щодо підстави для проведення документальної позапланової перевірки призводить до визнання перевірки незаконною та не породжує правових наслідків такої перевірки, акт перевірки, виходячи із положень щодо допустимості доказів, закріплених частиною другою статті 74 Кодексу адміністративного судочинства України, не може визнаватися допустимим доказом у справі, оскільки одержаний з порушенням порядку, встановленого законом» та «встановлені судами обставини щодо протиправності призначення та

проведення відповідачем перевірки, за наслідками якої і було прийнято оскаржуване податкове повідомлення – рішення, є достатніми для висновку про протиправність податкового повідомлення - рішення, а тому відсутня необхідність перевірки порушення позивачем пункту 181.1 статті 181 ПК України, як підстави для донарахування суми грошового зобов'язання».

У завершення, Верховний Суд вказав на те, що головним критерієм, покладеним в основу визнання правових актів органу державної влади незаконними з процесуальних підстав, є порушення адміністративних процедур, покликаних забезпечувати платникам податків реалізацію й захист їх прав.

У цьому аспекті варто зазначити, що, аналізуючи положення ПК України в розрізі процедури проведення податкових перевірок, завчасне (до початку перевірки) повідомлення про час та місце її проведення перевірки є гарантією права платника податку на об'єктивну, повну та всебічну перевірку дотримання ним податкової дисципліни, включаючи можливість надання платником податків наявних у нього документів для підтвердження показників податкового обліку, а також необхідних пояснень з питань, що слугували призначенню податкової перевірки. Так, вимога, яку ПК України ставить до контролюючого органу, щодо необхідності пересвідчитись чи вручено платнику податків у визначений законодавством спосіб копію наказу про проведення невіїзної документальної перевірки, кореспондує із зазначеними в статті 17 ПК України правами платника податків.

З наказом про перевірку, відомостями про дату її початку та місце проведення платник має бути ознайомлений у встановлений законом спосіб до її початку. Невиконання цих вимог призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої.

З урахуванням наведеного обставини дотримання контролюючим органом процедури проведення перевірки входять до предмету доказування для цілей вирішення цього спору, й підлягають першочерговому дослідженню.

Указане свідчить про те, що позивачам у такій категорії справ варто детально описувати всі допущені порушення

контролюючим органом під час проведення податкової перевірки із посиланням на відповідні порушення конкретних норм права, оскільки такі порушення є першочерговими для перевірки судами при розгляді спору, який виник між сторонами.

9. Хоча транспортний податок був запроваджений на законодавчому рівні ще Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 року № 71-VIII, однак досить значна кількість податкових спорів також і на сьогодні виникає із контролюючими органами з приводу оскарження податкових повідомлень-рішень якими визначено суму податкового зобов'язання за платежем транспортний податок.

Так, мабуть актуальними будуть висновки Верховного Суду, викладені у постанові від 05.01.2021 року у справі 0240/2329/18-а. Вирішуючи спір Верховний Суд у цій справі дійшов висновків, що «відповідно до підпункту 267.1.1. пункту 267.1 статті 267 Податкового кодексу України (в редакції, чинній на час спірних правовідносин) платниками транспортного податку є фізичні та юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі, що відповідно до підпункту 267.2.1 пункту 267.2 статті 267 Кодексу є об'єктами оподаткування.

За положеннями абз. 1 підпункту 267.2.1 пункту 267.2. статті 267 Податкового кодексу України, об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Відповідно до підпункту 267.3.1 пункту 267.3 статті 267 Податкового кодексу України базою оподаткування є легковий автомобіль, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Згідно з пунктом 267.4 статті 267 Податкового кодексу України ставка податку встановлюється з розрахунку на календарний рік у розмірі 25000 гривень за кожен легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування відповідно до підпункту 267.2.1 пункту 267.2 цієї статті.

У свою чергу, порядок обчислення та сплати податку визначено положеннями пункту 267.6 статті 267 ПК України. Підпунктом 267.6.1 вказаного пункту передбачено, що обчислення суми податку з об'єкта/об'єктів оподаткування фізичних осіб здійснюється контролюючим органом за місцем реєстрації платника податку. Так, згідно з підпунктом 267.6.2 цього пункту, податкове/податкові повідомлення-рішення про сплату суми/сум податку та відповідні платіжні реквізити надсилаються (вручаються) платнику податку контролюючим органом за місцем його реєстрації до 1 липня року базового податкового (звітного) періоду (року).

Відповідно до підпункту 267.5.1 пункту 267.5 статті 267 Податкового кодексу України базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному року.

Станом на 01 січня 2018 року мінімальна заробітна плата встановлена в розмірі 3723,00 грн. (стаття 8 Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік»). Отже, 375 розмірів мінімальної заробітної плати станом на 01 січня 2018 року склали 1396125,00 грн.

Таким чином, об'єктом оподаткування у 2018 році стали легкові автомобілі, середньоринкова вартість яких становить понад 1 396 125,00 грн. та з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно).

Відповідно до підпункту 14.1.220 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України рік виготовлення транспортного засобу – календарна дата виготовлення транспортного засобу (день, місяць, рік); для транспортних засобів, календарну дату виготовлення яких визначити неможливо, – 1 січня року виготовлення, зазначеного в реєстраційних документах.

За таких обставин, суд першої інстанції об'єктивно встановив, що рік виготовлення автомобіля марки Land Rover, модель Range Rover Sport - 2013 рік. При цьому, зважаючи на те,

що базовим податковим (звітним) періодом обчислення транспортного податку є календарний рік, а тому 2013 рік одночасно є роком випуску автомобіля та першим звітним податковим періодом, в незалежності від того коли позивач набув транспортний засіб у власність та здійснив його реєстрацію».

Отже, суд касаційної інстанції погодився з висновками суду першої інстанції, що належний позивачу автомобіль 2013 року випуску не є об'єктом оподаткування транспортним податком у 2018 році у зв'язку із закінченням п'ятирічного строку з року його випуску (01.01.2018 р. є першим днем шостого року випуску транспортного засобу). Як наслідок, нарахування відповідачем транспортного податку та прийняття оскаржуваного рішення є протиправним.

10. Також, досить актуальним та цікавим для платників податків можуть стати висновки Великої Палати Верховного Суду викладені у постанові від 01.07.2020 року у справі № 804/4602/16.

Так, у цій справі платник податків звернувся до суду із вимогами про визнання протиправними та скасування рішення, податкової вимоги, зобов'язання вчинити певні дії у зв'язку із тим, що позивач платіжним дорученням сплатив зі свого рахунку, відкритого в банку, на рахунок податкового органу суму авансового внеску з податку на прибуток. Вказане платіжне доручення було прийняте банком, однак виконане не було, в результаті чого податковий орган направив на адресу боржника податкову вимогу щодо сплати за узгодженим грошовим зобов'язанням авансового внеску з податку на прибуток, згодом податковим органом вчинялись інші дії, передбачені податковим законодавством та врешті-решт було прийнято рішення про опис майна позивача у податкову заставу.

Велика Палата Верховного Суду вирішуючи указаний спір відступила від правової позиції, викладеної у постанові Верховного Суду України від 06 квітня 2004 року № 8/140, та зазначила про те, що у разі несвоєчасного або перерахування не в повному обсязі суми податкового зобов'язання з вини банку платника такий платник звільняється від фінансової

відповідальності у вигляді штрафу та/або пені, однак, не звільняється від обов'язку сплатити в повному обсязі податкове зобов'язання.

З огляду на те, що оспорювана позивачем податкова вимога не є формою чи видом притягнення платника до відповідальності (не є за своєю суттю фінансовою санкцією у вигляді штрафу та/або пені), а свідчить про необхідність погашення суми податкового зобов'язання, відтак немає підстав і для її скасування, оскільки податкове зобов'язання на момент її винесення податковим органом належно виконане не було.

Крім того, саме у платника податків, а не у відповідного державного органу, існували договірні відносини із банком, цей банк в даному випадку надавав платнику податків відповідні банківські послуги, як контрагент по господарському договору про банківське обслуговування. Позивач був вільний у виборі відповідного контрагенту (банку) для здійснення зберігання та переказів його коштів, тому невиконання своїх обов'язків банком-контрагентом відноситься до комерційних ризиків позивача, і не може бути перекладено на державу.

Виходячи з викладеного, Велика Палата Верховного Суду вирішила рішення суддів нижчих інстанцій скасувати та не знайшла підстав для задоволення позовних вимог.

Висновки

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що все ж таки висновки Верховного Суду не є такими усталеними в деяких питаннях в податкових спорах, судова практика можливо не у всіх напрямках, не кардинально, але все ж таки зазнає певних змін не на користь платників податків.

Окрім того, звичайно, що кожна справа повинна вирішуватись судом із врахуванням конкретних обставин справи та правовідносин, які виникли між сторонами та на підставі тих доказів, тих позицій, які надаються та доводяться сторонами у судовому порядку.

Разом із тим, варто зазначити, що з урахуванням динамічності судової практики навіть у податкових спорах, як і в будь-яких інших справах платникам податків слід ретельно

готувати свою правову позицію по справі та докази, які надаються суду на підтвердження своєї позиції, ретельно досліджувати правові висновки Верховного Суду в аналогічних або подібних правовідносинах, слідкувати за тенденцією правових позицій суду касаційної інстанції та бути винахідливими при розробленні своєї правової позиції.

На нашу думку, зміна правових позицій Верховним Судом у спорах платників податків з контролюючими органами на користь останніх, повинно прийматись касаційним адміністративним судом більш виважено з належним обґрунтуванням, адже результати цих справ матимуть непоправні наслідки для платників податків.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>
2. Постанова Верховного Суду від 26.11.2020 року у справі № 500/2486/19 (адміністративне провадження № К/9901/19455/20).
3. Постанова Верховного Суду від 02.07.2020 року у справі №1.380.2019.006119 (адміністративне провадження № К/9901/13872/20).

Манжосова О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORSID ID: 0000-0002-8873-4783

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Анотація. Наукове дослідження присвячено аналізу актуальних проблем захисту прав споживачів фінансових послуг. Відзначається, що фінансові послуги будучи специфічним видом правовідносин, що виникають між фінансовими установами та споживачами (клієнтами). Фінансові послуги характеризуються значним рівнем розвитку, розгалуженістю структури та кількістю пропонованих продуктів на ринку фінансових послуг, проте, наразі існує низка проблем у взаємовідносинах постачальників фінансових послуг та споживачів, що зумовлює необхідність захисту прав споживачів фінансових послуг. Споживачі фінансових послуг є вразливою категорією через низьку здатність належним чином зрозуміти та оцінити ризики, а отже на сьогодні існує нагальна необхідність створення комплексної системи захисту прав та інтересів споживачів фінансових послуг, яка має сприяти забезпеченню загальної фінансової стабільності в країні. Відзначається, що захист прав споживачів фінансових послуг, будучи різноплановою системною діяльністю, має включати забезпечення соціальної відповідальності фінансової установи; заборону дискримінації споживача при наданні фінансових послуг, наприклад шляхом зменшення безвідповідальної практики кредитування та надмірної заборгованості споживачів; забезпечення права на приватність, шляхом захисту персональних даних та фінансової документації від незаконного контролю тощо. В дослідженні визначено, що ефективний механізм захисту прав споживачів фінансових послуг повинен включати комплекс наступних заходів, а саме через забезпечення своєчасного надання повної, точної та достовірної

інформації про фінансові послуги та сприяння просвітницькій роботі з метою забезпечення обізнаності споживачів фінансових послуг. У дослідженні аналізується сучасний стан та перспективи розвитку просвітницької політики держави у сфері фінансових послуг та відзначається що такі заходи мають забезпечити усвідомлене ставлення всіх категорій споживачів до фінансових послуг, адже саме повна обізнаність споживачів може сформувати у них відповідальне ставлення до того чи іншого фінансового продукту.

В науковому дослідженні проаналізовано також інші принципи захисту прав споживачів фінансових послуг, серед яких принцип забезпечення відповідального ставлення до всіх категорій споживачів фінансових послуг, у тому числі при врегулюванні простроченої заборгованості (дотримання вимог щодо етичної поведінки), відзначено існуючі проблеми пов'язані із забезпеченням його реалізації та можливості їх подолання, наприклад шляхом прийняття та реалізації фінансовими установами кодексів етичної поведінки. На сьогодні розробка, впровадження та дотримання кодексів етичної поведінки є актуальною необхідністю як для споживачів фінансових послуг, які мають бути впевнені у їх прозорості та ефективності, так і для учасників ринку, адже відсутність довіри негативно впливає на визначені правовідносини. Ще одним актуальним питанням, якому приділено увагу в контексті захисту прав споживачів фінансових послуг є практика запровадження соціальної відповідальності фінансових установ.

У науковому дослідженні проаналізовано інституційне забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг, визначено правовий статус всіх учасників фінансового ринку та відзначено, що підвищити ефективність захисту прав споживачів фінансових послуг може встановлення балансу між діяльністю держаних регуляторів та саморегулюванням у визначеній сфері. Наголошується також, що запровадження позитивного зарубіжного досвіду та впровадження інституції фінансового омбудсмена (омбудсмена з фінансових питань) може суттєво збільшити ефективність захисту прав споживачів фінансових послуг.

Окрему увагу в науковому дослідженні було приділено проблемам захисту прав споживачів фінансових послуг, які виникають у зв'язку із глобальною цифровізацією суспільства та економіки. Відзначається, що оцифровка суттєво вплинула на всі сектори починаючи від платежів, банківської діяльності та заощаджень, закінчуючи страхуванням та інвестиціями. Покращання якісних характеристик процесу генерування та використання даних у поєднанні з істотним посиленням обчислювальної потужності, обробки та аналітичних можливостей за допомогою штучного інтелекту, дозволив постачальникам фінансових послуг постійно впроваджувати інновації, щоб краще обслуговувати своїх споживачів та підвищити їх прибутковість. Проте, не дивлячись на низку суттєвих переваг для споживачів фінансових послуг, серед яких спрощення доступу до фінансових послуг, зручніші, швидші, безпечніші та дешевші транзакції, індивідуальний підхід до споживачів фінансових продуктів та послуг, розширені можливості для плідної взаємодії між постачальниками фінансових послуг та споживачами через цифрові інтерфейси тощо, існує значна кількість ризиків. В дослідженні проаналізовано основні з них, а саме проблему захисту споживачів фінансових послуг від зловживань та шахрайств та проблему захисту їх даних та конфіденційності та визначено перспективні напрямки їх подолання.

Вступ

Сучасний стан економічного розвитку відзначається стрімким зростанням у сфері фінансових послуг, які відіграють провідну роль у функціонуванні фінансової системи держави. Зважаючи на це, захист прав споживачів фінансових послуг, в тому числі цифрових останніми роками набуває особливої актуальності. Недостатність правового регулювання захисту споживачів фінансових послуг у поєднанні з їх низькою обізнаністю про власні права та нездатністю проаналізувати і передбачити можливі ризики, створює благодатне підґрунтя для неправомірних дій та зловживань. Значна кількість споживачів фінансових послуг відчули на собі весь спектр порушень, які

вчинялися фінансовими установами, а саме: затягування з поверненням депозитів, фактично одностороннє підняття ставок за кредитами, розголошення банківської таємниці та інших персональних даних про позичальника третім особам, передача боргів колекторським компаніям, публічне розповсюдження інформації про боржників з метою психологічного тиску на них, затягування та відмови у своєчасній виплаті страхового відшкодування тощо. Як відзначає А. Заїк, не можна вважати виправданим пояснення таких дій з боку фінансових установ бажанням недопущення збитків, нехтуючи при цьому правами споживачів фінансових послуг. З іншого боку, у більшості надавачів послуг на ринку фінансових послуг сформоване розуміння, що єдиним джерелом покриття усіх витрат та отримання прибутку є кошти клієнтів споживачів фінансової послуги. Нині, конкурентна боротьба набула такої форми, за якої вже клієнт стає не тільки споживачем послуги, а й суб'єктом, який вимагає її належної якості¹.

Слід відзначити, що фінансові послуги є специфічним видом правовідносин, що виникають між фінансовими установами та споживачами (клієнтами) з метою збереження реальної вартості активів та/або отримання прибутку. Відповідно до Закону України від 12.07.2001 «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» фінансові послуги визначаються як операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів². Окрім законодавчо закріпленого поняття фінансових послуг існує значна кількість наукових трактувань зазначеного поняття. Так, С. Алексєєв розглядає фінансові послуги як різновид зобов'язань

¹ А. Г. Заїка *Порушення прав споживачів фінансових послуг: природа виникнення та еволюція Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір*. Вип. 1 (105). С. 173.

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text> (дата звернення 11.08.2021)

зворотного надання послуг³. Як відзначає О. Подкатилова, фінансові послуги – це не лише правова, а й соціально-економічна категорія, пов'язана з трансформацією грошових коштів в грошовий капітал юридичних і фізичних осіб на банківському, страховому та інвестиційному ринках, а також інші послуги фінансового характеру⁴. На думку І. Андреева, фінансові послуги – це ускладнені участю спеціальних суб'єктів зобов'язання, засновані на односторонніх угодах або групі договорів (в основному в банківській і страховій сферах і на ринку цінних паперів), спрямовані на рух капіталу і об'єднані спеціальним імперативним регулюванням з метою захисту конкуренції⁵, а Ю. Коваленко розглядає фінансову послугу як операцію з фінансовими активами на банківському, страховому та інвестиційному ринку, що здійснюються інституційними одиницями фінансового сектору в інтересах третіх осіб за власний рахунок та за рахунок цих осіб, а у випадках передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання доходу і/або збереження реальної вартості фінансових активів⁶.

Фінансовими, відповідно норм діючого законодавства вважаються такі послуги:

- 1) торгівля валютними цінностями;
- 2) залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення;
- 3) фінансовий лізинг;
- 4) надання коштів у позику, в тому числі і на умовах фінансового кредиту;
- 5) надання гарантій;
- 6) переказ коштів;
- 7) діяльність у сфері страхування;
- 8) діяльність у системі накопичувального пенсійного забезпечення;

³ Алексеев С.С. Гражданское право: учебник. Москва : Проспект, 2009. С. 10. 9, С. 176

⁴ Подкатилова Е.В. Рынок финансовых услуг и его место в структуре финансового рынка. URL: http://ogbus.ru/files/ogbus/authors/Podkatilova/Podkatilova_1.pdf (дата звернення: 20.08.2021)

⁵ Андреев И.А. Финансовые услуги для естественных монополистов: конкурсное заключение договора. URL: <http://consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=16665#0>. (дата звернення: 20.08.2021).

⁶ Коваленко Ю. Фінансові послуги: сутність і класифікація. *Світ фінансів* 3. 2012. С. 162-169

9) професійна діяльність на ринках капіталу;

10) факторинг;

11) банківські та інші фінансові послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність», зокрема такі як: залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб; відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах, та рахунків умовного зберігання (ескроу); розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик; інвестиції; випуск власних цінних паперів та інше⁷. Надання фінансових послуг, не включених до зазначеного переліку, забороняється.

Отже, не можна не відзначити значний рівень розвитку, розгалуженість структури та кількість пропонованих продуктів на ринку фінансових послуг, проте не можна не звернути увагу на окремі проблемні аспекти взаємовідносин споживачів та постачальників фінансових послуг та їх очевидну фактичну нерівність, а отже і необхідність захисту прав споживачів фінансових послуг. Низька здатність споживачів належним чином зрозуміти та оцінити ризики, не тільки роблять їх вразливою категорією, але й створюють значні глобальні загрози, зокрема загрозу для економічної безпеки населення та піддрив довіри до фінансових ринків, що має негативний вплив на рівень добробуту громадян та стримує економічний розвиток.

Поняття захисту споживачів фінансових послуг науковці розглядають по різному, як правило відзначаючи, що воно є складовою ширшого поняття – захисту прав споживачів в цілому. Так, на думку С. Приймак, захист прав споживачів, це комплекс заходів спрямованих на врегулювання суспільних відносин, що виникають між споживачами (фізичними особами, що придбали товар чи отримали послугу для власних потреб) та

⁷ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001р. № 2664-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#top>; Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000р. №2121-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/conv#n819>(дата звернення: 20.08.2021).

суб'єктами господарювання (виробниками, виконавцями та продавцями), які регулюються та реалізуються державою і стосуються якості продукції та послуг⁸, Н. Салухіна під захистом споживачів розуміє гарантований законом контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт з боку держави та громадсько-суспільний рух на його підтримку⁹. В. Кондратьєв вважає захист прав споживачів складовою частиною захисту прав людини і відзначає, що в державах з розвиненою економікою, саме споживач здійснює керівну позицію на споживчому ринку¹⁰.

Згідно з легальним визначенням, яке міститься в Законі України «Про захист прав споживачів», держава забезпечує споживачам захист їх прав, надає можливість вільного вибору продукції, здобуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час придбання та використання продукції відповідно до їх потреб, і гарантує придбання або одержання продукції іншими законними способами в обсязі, що забезпечує рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності¹¹.

Деталізуючи поняття захисту прав споживачів фінансових послуг, І. Аванесова зауважує, що це системна діяльність, до якої належить нагляд за дотриманням фінансовими установами положень законодавства про захист прав споживачів, моніторинг дотримання добровільних Кодексів поведінки учасників фінансових ринків, обізнаність споживачів щодо споживчих властивостей фінансових послуг, вирішення спорів між надавачами та споживачами фінансових послуг¹².

В Україні існує нагальна необхідність створення комплексної системи захисту прав та інтересів споживачів

⁸ Приймак С.А. Економічний механізм захисту прав споживачів на ринку банківських послуг в Україні: дисер. на здоб наук. ступеня к.е.н. 08.00.03. Львів 2017р. С. 22

⁹ Салухіна Н. Г. Захист прав споживачів : навч. посіб. / Н. Г. Салухіна, О. М. Язвінська, О. І. Башкатова. — К. : МАУП, 2007. С. 36

¹⁰ Анциферова О. А., Кондратьєв В. О. Проблеми забезпечення захисту прав споживачів в Україні у сучасних умовах її розвитку // Publishing house Education and Science s. r. o. / Архив научных публикаций. URL: <http://www.rusnauka.com> (дата звернення: 11.08.2021). С.23.

¹¹ Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991р. №1023- XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. Ст.37.

¹² Аванесова І. Постулати захисту прав споживачів фінансових послуг. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 1. С. 56-65.

фінансових послуг, яка має сприяти забезпеченню загальної фінансової стабільності в країні. Система захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг повинна ґрунтуватися на «Загальних принципах захисту прав споживачів фінансових послуг», розроблених Організацією з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та рекомендованих «Великою Двадцяткою» у якості універсального підходу до цього питання. Ці принципи передбачають, зокрема: включення норм щодо забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг в якості невід'ємної частини до законодавчої, нормативної та наглядової бази регулювання ринків фінансових послуг; визначення органів державного регулювання та нагляду, які б несли відповідальність за контроль у сфері захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг; забезпечення неухильного дотримання вимог щодо розкриття інформації та забезпечення належної прозорості; сприяння підвищенню рівня фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг; забезпечення відповідальної ділової поведінки та високих стандартів надання фінансових послуг з боку фінансових установ та осіб, що здійснюють допоміжну діяльність на ринках фінансових послуг.

1. Загальні принципи захисту прав споживачів фінансових послуг

На нашу думку, захист прав споживачів фінансових послуг, будучи різноплановою системною діяльністю, яка окрім вищевизначених положень включає забезпечення соціальної відповідальності фінансової установи; заборону дискримінації споживача при наданні фінансових послуг, наприклад шляхом зменшення безвідповідальної практики кредитування та надмірної заборгованості споживачів; забезпечення права на приватність, шляхом захисту персональних даних та фінансової документації від незаконного контролю тощо.

Частково ці положення були відображені в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» від 20.09.2019 р.

№ 122 – IX¹³, який доповнив положення Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» статтею 3¹ «Принципи захисту прав споживачів фінансових послуг», що були покликані покращити захист споживачів фінансових послуг. Зокрема були сформульовано, що захист прав споживачів фінансових послуг ґрунтується на наступних принципах:

1) забезпечення відповідального ставлення до всіх категорій споживачів фінансових послуг, у тому числі при врегулюванні простроченої заборгованості (дотримання вимог щодо етичної поведінки);

2) забезпечення своєчасного надання повної, точної та достовірної інформації про фінансові послуги, суб'єктів господарювання, які надають фінансові послуги, та про їх фінансовий стан;

3) сприяння просвітницькій роботі з метою забезпечення обізнаності споживачів фінансових послуг, отримання ними навичок, знань та впевненості щодо розуміння ризиків, відповідальності та можливостей, пов'язаних із користуванням фінансовими послугами;

4) забезпечення відповідальної ділової поведінки осіб, які надають фінансові послуги, та їх уповноважених представників (осіб, що надають посередницькі послуги на ринках фінансових послуг);

5) забезпечення захисту коштів та інших активів споживачів фінансових послуг від шахрайства та зловживань;

6) забезпечення захисту персональних даних споживачів фінансових послуг;

7) створення і впровадження механізму досудового вирішення спорів щодо надання фінансових послуг;

8) сприяння конкуренції у сфері надання фінансових послуг.

Яким же чином значені принципи мають бути реалізовані в практиці надання фінансових послуг? На нашу думку, забезпечення своєчасного надання повної, точної та достовірної

¹³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг : Закон України від 20.09.2019р. № 122 – IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 44, ст. 278.

інформації про фінансові послуги та сприяння просвітницькій роботі з метою забезпечення обізнаності споживачів фінансових послуг, мають передувати визначеному принципу забезпечення відповідального ставлення до всіх категорій споживачів фінансових послуг, адже саме повна обізнаність споживачів може сформувати у них відповідальне ставлення до того чи іншого фінансового продукту. Просвітницька робота має на меті забезпечення обізнаності споживачів фінансових послуг, отримання ними навичок, знань та впевненості щодо розуміння ризиків, відповідальності та можливостей, пов'язаних із користуванням фінансовими послугами. Безперечно можна погодитись із позицією, що освіченого та фінансово грамотного споживача набагато складніше примусити до необдуманих дій, що опосередковано сприяє фінансовій та макроекономічній стабільності. При цьому належний захист прав споживачів фінансових послуг повинен сприяти усвідомленню такими споживачами всіх умов надання фінансових послуг, рішення про отримання яких вони приймають, а також зниженню ризиків діяльності фінансових установ, поведінка яких на ринку є виваженою та економічно обґрунтованою¹⁴. Одним з прикладів реалізації просвітницької політики щодо забезпечення належного інформування споживачів, є Проект Положення про інформаційне забезпечення фінансовими установами споживачів щодо надання послуг споживчого кредитування, який був розроблений Національним банком України в 2021 році¹⁵. Саме в ньому визначається поняття інформування споживача – надання (розкриття) інформації фінансовою установою споживачу відповідно до вимог законодавства щодо послуги споживчого кредиту, надання мінімального обсягу інформації про умови та істотні характеристики цієї послуги шляхом розміщення такої інформації на власному веб-сайті фінансової установи, в рекламі, надання інформації під час користування

¹⁴ Ментух Н., Шевчук О. Захист прав споживачів фінансових послуг: досвід України та Європейського Союзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : юридичні науки. 2016. Випуск 1. Том 2. С. 59.

¹⁵ Положення про інформаційне забезпечення фінансовими установами споживачів щодо надання послуг споживчого кредитування : Проект Постанови Правління Національного банку України . URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/proekt_2021-05-06.pdf?v=4 (дата звернення 15.08.2021р)

послугою з надання споживчого кредиту, а також надання іншої інформації, передбаченої внутрішніми документами фінансової установи. Відзначається, що саме фінансова установа надає повну, точну та достовірну інформацію споживачу фінансових послуг щодо споживчого кредиту з дотриманням вимог законодавства України та забезпечує актуальність та зрозумілість цієї інформації. Зокрема, фінансова установа під час розміщення на власному веб-сайті інформації щодо отримання споживчого кредиту, окрім іншої необхідної відповідно до законодавства інформації, розкриває таку інформацію: 1) перелік різновидів споживчих кредитів (залежно від обраних фінансовою установою критеріїв в розрізі цільових груп споживачів, рівня оцінки ризиковості та інших критеріїв), що надаються фінансовою установою споживачу; 2) істотні характеристики послуги з надання споживчого кредиту; 3) умови отримання акційної та інших аналогічних за змістом пропозицій, включаючи термін їх дії; 4) суму (ліміт), на яку(ий) може бути наданий споживчий кредит (від мінімального розміру до максимального), строк користування нею (ним) (від мінімального значення до максимального); 5) інформацію про наявність, перелік і вартість додаткових та супутніх послуг фінансової установи, кредитних посередників та третіх осіб, включаючи розмір платежу та базу його розрахунку, з урахуванням вимог законодавства; 6) гіперпосилання на веб-сторінку фінансової установи, де розміщено умови договору (включаючи його публічної частини, оферти) та інших типових договорів про надання споживчого кредиту, внутрішні правила надання фінансових послуг фінансовою установою; 7) попередження про: можливі наслідки для споживача в разі користування споживчим кредитом або невиконання ним обов'язків згідно з договором про споживчий кредит, включаючи прострочення виконання зобов'язань зі сплати платежів, а також розмір неустойки, процентної ставки, інших платежів, які застосовуються чи стягуються при невиконанні зобов'язання за договором про споживчий кредит; те, що порушення виконання зобов'язання щодо повернення споживчого кредиту може вплинути на кредитну історію та ускладнити отримання

споживчого кредиту в майбутньому; те, що фінансовій установі забороняється вимагати від споживача придбання будь-яких товарів чи послуг від фінансової установи або спорідненої чи пов'язаної з ним особи як обов'язкову умову надання споживчого кредиту; те, що для прийняття усвідомленого рішення щодо отримання споживчого кредиту на запропонованих умовах має право розглянути альтернативні різновиди споживчих кредитів та фінансових установ; те, що фінансова установа має право вносити зміни до укладених зі споживачами договорів про споживчий кредит тільки за згодою сторін; можливість споживача відмовитися від отримання рекламних матеріалів засобами дистанційних каналів комунікації; те, що можливі витрати зі сплати споживачем платежів за користування споживчим кредитом залежать від обраного споживачем способу сплати; те, що ініціювання споживачем продовження (лонгації, пролонгації) строку погашення споживчого кредиту (строку виконання грошового зобов'язання)/строку кредитування/строку дії договору про споживчий кредит відбувається без змін або зі зміною умов попередньо укладеного договору в бік погіршення для споживача, разом із зазначенням переліку та цифрового значення умов, що підлягають зміні; 8) калькулятор; 9) гіперпосилання на сторінку офіційного Інтернет-представництва Національного банку, на якій розміщено Державний реєстр фінансових установ; 10) повідомлення із рекомендацією негайного інформування споживачем фінансової установи про несанкціонований доступ або зміну інформації споживача в системах дистанційного обслуговування фінансової установи; 11) інформацію про порядок та процедуру захисту персональних даних споживачів (включаючи витяги з них); 12) відомості про можливість та умови дострокового розірвання договору про надання споживчого кредиту, а також спосіб такого розірвання договору, строки та умови повернення коштів.

Окрема увага звертається на відповідальність за ненадання, надання не в повному обсязі або надання (поширення) недостовірної інформації про діяльність фінансової установи у сфері споживчого кредитування під час інформування споживача.

Говорячи про принцип забезпечення своєчасного надання повної, точної та достовірної інформації про фінансові послуги, суб'єктів господарювання, які ці фінансові послуги надають, та про їх фінансовий стан, слід відзначити, що постачальники фінансових послуг зобов'язані надавати споживачам детальну інформацію про всі аспекти фінансової послуги, яка є предметом договору, її переваги та недоліки на будь-якому етапі зобов'язальних правовідносин.

Джерелом інформації для сторін зобов'язальних правовідносин є договір про надання фінансових послуг. Такий договір відноситься до категорії цивільно-правових договорів, та розглядається вітчизняною правовою доктриною як «довірчий» (фідуціарний) правочин, згідно з яким виконавець (фінансова установа або, у встановлених законом випадках, інший суб'єкт господарювання) надає за попереднім замовленням клієнта (замовника) фінансову послугу на оплатних і професійних засадах. При цьому, послуга, що надається систематично або з наміром її постійного вчинення з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів, вважається вчиненою на професійних засадах¹⁶.

Законодавчі вимоги до змісту договорів про надання фінансових послуг сформульовані нормами Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Договір про надання фінансових послуг має містити наступні умови: назву документа; назву, адресу та реквізити суб'єкта господарювання; відомості про клієнта, який отримує фінансову послугу: прізвище, ім'я, по батькові, адреса проживання – для фізичної особи, найменування та місцезнаходження – для юридичної особи; найменування фінансової операції; розмір фінансового активу, зазначений у грошовому виразі, строки його внесення та умови взаєморозрахунків; строк дії договору; порядок зміни і припинення дії договору; права та обов'язки сторін, відповідальність сторін за невиконання або неналежне

¹⁶ Дроздова Н. Договори про надання фінансових послуг у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Київ, 2005. С. 45

.....
виконання умов договору;) підтвердження, що інформація, надана клієнту; інші умови за згодою сторін; підписи сторін.

При укладенні договору клієнт має право вимагати у суб'єкта підприємницької діяльності надання балансу або довідки про фінансове становище, підтвержені аудитором (аудиторською фірмою), а також бізнес-план, якщо інше не передбачено законодавством.

Закон встановлює вимоги до форми договору. Договір про надання фінансових послуг (крім послуг з торгівлі валютними цінностями та послуг з переказу коштів, якщо відповідні правочини повністю виконуються сторонами у момент їх вчинення і при проведенні відповідних операцій у суб'єкта первинного фінансового моніторингу не виникає обов'язку здійснення ідентифікації та/або верифікації клієнта згідно із законом) укладається виключно в письмовій формі:

- 1) у паперовому вигляді;
- 2) у вигляді електронного документа, створеного згідно з вимогами, визначеними Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг»¹⁷;
- 3) шляхом приєднання клієнта до договору, який може бути наданий йому для ознайомлення у вигляді електронного документа на власному веб-сайті особи, яка надає фінансові послуги, та/або (у разі надання фінансової послуги за допомогою платіжного пристрою) на екрані платіжного пристрою, який використовує особа, яка надає фінансові послуги;
- 4) в порядку, передбаченому Законом України «Про електронну комерцію»¹⁸.

Примірник договору, укладеного у паперовому вигляді, а також додатки до нього (за наявності) надаються особою, яка надає фінансові послуги, клієнту одразу після його підписання, але до початку надання клієнту фінансової послуги.

Примірник договору, укладеного у вигляді електронного документа, та додатків до нього (за наявності) вважається

¹⁷ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення 15.08.2021р.)

¹⁸ Про електронну комерцію: Закон України від 3.09.2015р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>(дата звернення 15.08.2021р.)

отриманим клієнтом, якщо договір за домовленістю особи, яка надає фінансові послуги, і клієнта або за вибором клієнта направлений на електронну адресу клієнта чи направлений йому в інший спосіб, що дає змогу встановити дату відправлення. Договір, укладений у вигляді електронного документа, та додатки до нього (за наявності) повинні містити відомості про клієнта, у тому числі зазначені ним контактні дані.

У законі відзначається, що у разі якщо договір укладається шляхом приєднання, такий договір складається з публічної частини договору та індивідуальної частини договору, підписанням якої клієнт приєднується до договору в цілому. Публічна частина договору про надання фінансових послуг оприлюднюється та повинна бути доступною для ознайомлення клієнтів на власному веб-сайті особи, яка надає фінансові послуги, і надається клієнту за його вибором у спосіб, що дає змогу встановити дату надання, з використанням контактних даних, зазначених клієнтом. Усі редакції публічної частини договору повинні зберігатися на власному веб-сайті особи, яка надає фінансові послуги, із зазначенням строку їх дії.

Індивідуальна частина договору укладається з клієнтом у письмовій формі (у паперовому вигляді або у вигляді електронного документа) з обов'язковим зазначенням вище визначених у такому договорі умов. Якщо індивідуальна частина договору укладена в паперовому вигляді, примірник індивідуальної частини та додатки до неї (за наявності) надається клієнту одразу після його підписання, але до початку надання клієнту фінансової послуги. Примірник індивідуальної частини договору, укладеної у вигляді електронного документа, та додатки до неї (за наявності) вважається отриманим клієнтом, якщо такий примірник за домовленістю особи, яка надає фінансові послуги, і клієнта направлений клієнту на його електронну адресу або направлений клієнту за його вибором в інший спосіб, що дає змогу встановити дату відправлення. Примірник індивідуальної частини договору, укладеної у вигляді електронного документа, та додатки до неї (за наявності) повинні містити відомості про клієнта, у тому числі зазначені ним контактні дані.

Обов'язок доведення того, що примірник договору (змін до договору) був переданий клієнту, покладається на особу, яка надає фінансову послугу¹⁹.

Будь-які пропозиції особи, яка надає фінансову послугу, клієнту про зміну істотних умов договору про надання фінансових послуг, у тому числі укладеного шляхом приєднання споживача фінансових послуг до договору, повинні здійснюватися у строки, встановлені договором, шляхом направлення особою, яка надає фінансову послугу, клієнту повідомлення у спосіб, що дає змогу встановити дату відправлення такого повідомлення. Умови договору про надання клієнту пропозицій про зміну зазначених умов договору в інший спосіб, ніж той, що дає змогу встановити дату відправлення повідомлення клієнту, а також про збільшення фіксованої процентної ставки за договором без письмової згоди клієнта є нікчемними.

Окремо звертається увага на те, що у разі виникнення неоднозначного тлумачення прав та обов'язків сторони за договором за участю споживача фінансових послуг такі права та обов'язки тлумачаться на користь такого споживача.

Слід відзначити, що способи захисту прав споживача фінансових послуг можуть різнитись залежно від етапу правовідносин між особою та фінансовою установою, до укладення або під час укладання клієнтом договору про надання фінансової послуги; під час дії договору про надання фінансової послуги; після закінчення дії договору про надання фінансової послуги.

Повертаючись до принципу забезпечення відповідального ставлення до всіх категорій споживачів фінансових послуг, у тому числі при врегулюванні простроченої заборгованості (дотримання вимог щодо етичної поведінки), слід відзначити, що з метою його реалізації, Правлінням Національного банку України 9 липня 2021 року було затверджене «Положення про здійснення Національним банком України нагляду за

¹⁹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001р. № 2664-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#top> (дата звернення 15.08.2021р.)

додержанням вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки)»²⁰, що стало правовою основою врегулювання підстав та порядку здійснення Національним банком нагляду за додержанням об'єктами нагляду вимог законодавства України щодо взаємодії із споживачами фінансових послуг та іншими особами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки). Мета даного документа – забезпечити відповідальне ставлення кредиторів, нових кредиторів та колекторських компаній до всіх категорій споживачів. Зокрема, унеможливити випадки використання нецензурної лексики, погроз та морального тиску на споживача та інших осіб при врегулюванні простроченої заборгованості. Нагляд за дотриманням вимог щодо етичної поведінки покликаний забезпечити дієвий захист прав споживачів та зростання довіри населення до послуг кредитування.

В Постанові відзначається, що Національний банк здійснює нагляд за додержанням вимог щодо етичної поведінки в таких формах: 1) безвізний нагляд, як форма здійснення Національним банком нагляду за додержанням кредитором, новим кредитором, колекторською компанією встановлених законодавством України вимог щодо взаємодії із споживачами фінансових послуг та іншими особами (близькими особами, представником, спадкоємцем, поручителем, майновим поручителем або третіми особами, взаємодія з якими передбачена договором про споживчий кредит та які надали згоду на таку взаємодію) (далі – інша особа) при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки) без відвідування їх за місцезнаходженням; та 2) інспекційна перевірка. Національний банк здійснюватиме нагляд шляхом всебічного аналізу звернень споживачів фінансових послуг, інформації та документів, наданих споживачами, інформації, розміщеної на сайтах та в мобільних застосунках, а також у

²⁰ Положення про здійснення Національним банком України нагляду за додержанням вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки) : Постанова Правління Національного банку України 09 липня 2021 року № 76 URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_09072021_76(дата звернення 15.08.2021р.)

місцях надання послуг, інформації щодо порядку фіксування безпосередньої взаємодії із споживачами фінансових послуг. Також аналізуватиметься інформація щодо залучення осіб для здійснення колекторської діяльності та укладання договору з колекторською компанією кредитодавцем, новим кредитором. За потреби – Національний банк надсилатиме запити кредитодавцю, новому кредитору чи колекторській компанії.

При цьому, Національний банк забезпечує вжиття заходів, спрямованих на припинення виявлених порушень прав споживачів фінансових послуг, поновлення порушених прав споживачів фінансових послуг, установлення та усунення причин таких порушень, установлення посадових осіб, відповідальних за виявлені порушення, та має право застосовувати заходи впливу за виявлені порушення відповідно до законів України та нормативно-правових актів Національного банку.

Правовий статус Національного банку України, як окремої інституції в сфері захисту прав споживачів фінансових послуг буде проаналізований в наступних розділах монографії.

Продовжуючи тему етичної поведінки та аналізуючи принцип забезпечення відповідальної ділової поведінки осіб, які надають фінансові послуги, та їх уповноважених представників, необхідно зауважити, що взаємовідносини між споживачем і фінансовою установою мають базуватись на чіткому дотриманні норм діючого законодавства та принципів етичної поведінки.

Слід відзначити, що кодекси етичної поведінки та, зокрема стандарти етичної поведінки є новелою у фінансовій галузі України, проте є звичною практикою для інших країн. Наразі триває активна робота щодо запровадження етичних стандартів на українських фінансових ринках. В цьому аспекті варто звернути увагу на аналітичне дослідження 12-ти діючих кодексів етики провідних суб'єктів світової фінансово-інвестиційної галузі, розроблене для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР). Порівняльний аналіз положень цих документів дозволяє виявити ключові спільні положення – доброчесність, незалежність та об'єктивність, пріоритет інтересів клієнта, розкриття конфліктів інтересів,

дотримання конфіденційності, старанність та обґрунтованість, турбота про репутацію тощо. Майже всі проаналізовані документи є досить стислими та мають обсяг від одної до чотирьох сторінок. Наявність кодексу етики є дуже важливою рисою та одним з атрибутів професії професійних асоціації та саморегулювальних організацій у сфері надання фінансових послуг. Кінцевою метою ухвалення такого документу є забезпечення служіння професії інтересам та потребам суспільства. Саме кодекси етики є тим елементом, який вписує конкретну професію у загальний контекст суспільних відносин та визначає сподівання суспільства до поведінки відповідних фахівців з надання фінансових послуг.

Ключовими положеннями кодексів етики та стандартів професійної поведінки є: доброчесність – відповідність дій словам, дотримання обіцянок, заборона на нечесність, обман, шахрайство; незалежність та об'єктивність – обмеження на отримання подарунків та побічних винагород, розкриття конфлікту інтересів; конфіденційність – явно зазначені випадки, коли конфіденційна інформація може бути розкрита; відношення до клієнтів – пріоритет інтересів клієнта, справедливе ставлення до всіх клієнтів, відповідність потребам клієнта, належна турбота та обачність, повна, чесна та своєчасна комунікація; належний рівень фахової компетенції, її розвиток та підвищення; старанність під час виконання професійних обов'язків, належне обґрунтування всіх рекомендацій та дій; дотримання всіх чинних законів, регуляторних актів, етичних кодексів, співробітництво у розслідуванні порушень; турбота про репутацію професії, тощо²¹.

Проте, в дослідженні відзначається, що хоча наріжним каменем професійної етики в сфері надання фінансових послуг є пріоритет інтересів клієнта, лише 7 з 12 документів містять таку вимогу безпосередньо. З іншого боку, кількість стандартів, які визначають вимоги щодо ставлення до клієнтів та комунікації з ними, є найбільшою. До цієї групи належать стандарти

²¹ Хохлов В. Огляд кодексів етики у фінансово-інвестиційній галузі: аналіз особливостей та спільні риси URL: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2020/11/ethics_codes_overview-15oct2020.pdf (дата звернення 16.08.2021р.)

справедливого ставлення до всіх клієнтів (6 кодексів), належної турботи й обачності (6 кодексів), зрозумілої та належної комунікації з клієнтами (5 кодексів), відповідності рекомендацій та дій потребам клієнта (5 кодексів).

Отже, на сьогодні розробка, впровадження та дотримання кодексів етичної поведінки є актуальною необхідністю як для споживачів фінансових послуг, які мають бути впевнені у їх прозорості та ефективності, так і для учасників ринку, адже відсутність довіри негативно впливає на визначені правовідносини.

Ще одним актуальним питанням, на яке необхідно звернути увагу в контексті захисту прав споживачів фінансових послуг є практика запровадження соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством. У сучасному світі соціально відповідальна діяльність бізнесу є загальноприйнятим правилом. Розроблення стандартів такої діяльності та заходів зі стимулювання бізнесу до цього є однією з умов забезпечення прав споживачів, зокрема відповідального ставлення компанії до своєї послуги, до споживачів, працівників та партнерів²².

Соціальна відповідальність дуже популярна у світовому бізнесі та фінансовому секторі, і відноситься до стратегій, які надавачі фінансових послуг використовують для ведення свого бізнесу етично та суспільнокорисно. Це концепція, коли бізнес-організації, крім своєї прибутковості та зростання, виявляють інтерес до суспільного добробуту, беручи на себе відповідальність за вплив своєї діяльності на зацікавлені сторони, працівників, клієнтів, постачальників та громадянське суспільство в цілому. Одне з найбільш вичерпних визначень соціальної відповідальності сформульовано у Міжнародному стандарті ISO 26000 «Керівництво з соціальної відповідальності» 2010 року. Згідно з цим документом «соціальна відповідальність – це відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності (продукти, послуги, процеси) на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через

²² Заїка А. Г. *Порушення прав споживачів фінансових послуг: природа виникнення та еволюція. Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір*. Вип. 1 (105), С.169-176;с. 175. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20141\(105\)/sep20141\(105\)_169_ZayikaAH.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20141(105)/sep20141(105)_169_ZayikaAH.pdf). (дата звернення 16.08.2021р.)

прозору та етичну поведінку, яка: допомагає сталому розвитку, здоров'ю та добробуту суспільства; зважає на очікування зацікавлених сторін; не суперечить відповідному законодавству та міжнародним нормам поведінки; поширена в усій організації і практикується у її відносинах (діяльність організації в рамках сфери свого впливу)»²³.

В Європейському Союзі впровадження принципів соціальної відповідальності є важливим питанням міждержавного рівня правову основу якого складають Загальна декларація прав людини (1948р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966р.), 185 Конвенцій та понад 200 Рекомендацій, проте основою є Глобальний договір ООН (United Nations Global Compact) – ініціатива ООН, спрямована на сприяння соціальній відповідальності бізнесу та підтримку вирішення підприємницькими колами проблем глобалізації та створення стабільнішої та єдиної економіки. Глобальний договір ООН започаткований у 2000 році, у якому проголошено основні принципи соціально відповідальної поведінки підприємництва, серед яких група принципів прав людини згідно з якими, комерційні компанії повинні забезпечувати та поважати захист прав людини, проголошені на міжнародному рівні; забезпечувати, щоб їхня власна діяльність не сприяла порушенню прав людини; принципи праці; екологічні принципи та антикорупційний принцип²⁴.

Соціальна відповідальність бізнесу в Україні перебуває в стадії становлення. Рух за приєднання до Глобального договору набув організаційно-правового оформлення за підтримки Програми розвитку ООН у 2006 році, коли керівники 56 українських компаній та неурядових організацій, підписали угоду про приєднання і взяли на себе зобов'язання дотримуватися його положень та публічно звітувати про результати своєї соціальної діяльності. Найактивнішими у цій сфері є, насамперед, представництва іноземних компаній, які

²³ ISO 26000 Guidance on social responsibility URL: <http://www.iso.org/iso/home.html>.(дата звернення 16.08.2021р.)

²⁴ Десять принципів глобального договору ООН URL: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/desjat-principiv-gd-oon/> (дата звернення 17.08.2021р.)

переносять на українське підґрунтя сучасні світові практики, принципи і стандарти, а також вітчизняні підприємства та організації, які удосконалюють свою діяльність на засадах міжнародних стандартів, зокрема ISO та гармонізують систему менеджменту до їх вимог.

Таким чином, очевидним є те, що тільки при досягненні фінансовою установою відповідного рівня економічного розвитку, визнання бренду на ринку, власник і вище керівництво може переорієнтувати стратегію діяльності на встановлення взаємовідносин зі споживачами послуг шляхом впровадження принципів ведення соціально відповідального бізнесу. Фахівці вважають, що реалізація такої стратегії фінансовою установою може стати стимулюючим чинником в забезпеченні прав споживачів фінансових послуг²⁵

Підводячи проміжні підсумки можна відзначити, що ефективний механізм захисту прав споживачів фінансових послуг, побудований із бази передових світових практик має включати наявність правової основи та гарантій захисту прав споживачів фінансових послуг та інституційної основи такого захисту.

2. Інституційні механізми захисту прав споживачів фінансових послуг. Українські реалії та міжнародний досвід

Дослідження питання про інституційне забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг доцільно, на нашу думку, розпочати з визначення правового статусу всіх учасників фінансового ринку. Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» учасниками ринку фінансових послуг є особи, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги на території України; особи, які провадять діяльність з надання посередницьких послуг на ринках фінансових послуг; об'єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегульованих організацій, що ведеться органами, які

²⁵ Заїка А. Г. *Порушення прав споживачів фінансових послуг: природа виникнення та еволюція. Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір.* Вип. 1 (105)., С. 175. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20141\(105\)/sep20141\(105\)_169_ZayikaAH.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20141(105)/sep20141(105)_169_ZayikaAH.pdf) (дата звернення 17.08.2021р.)

здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; клієнти. Законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг можуть визначатися інші учасники ринків фінансових послуг.

Основними гравцями на ринку фінансових послуг є фінансові установи, це юридичні особи, які відповідно до закону надають одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом. Фінансові установи мають бути внесені до Державного реєстру фінансових установ, який веде Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому законом порядку²⁶. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг. Окремо варто відзначити колекторські компанії, правовий статус яких визначається Законом України «Про споживче кредитування»²⁷. Колекторська компанія, це юридична особа (у тому числі небанківська фінансова установа, яка відповідно до закону має право надавати кошти у позику, в тому числі на умовах фінансового кредиту, та/або послуги з факторингу), включена до реєстру колекторських компаній, яка в інтересах кредитодавця (первісного кредитора) та/або нового кредитора (у разі заміни первісного кредитора) відповідно до договору з таким кредитодавцем та/або новим кредитором має право здійснювати врегулювання простроченої заборгованості.

Не є фінансовими установами (не мають статусу фінансової установи) незалежні фінансові посередники, що надають

²⁶ Дані Державного реєстру фінансових установ Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку URL: <https://www.nssmc.gov.ua/register/litsenzuvannia-ta-reestratsiia/financial-institutions/> (дата звернення 17.08.2021р.)

²⁷ Про споживче кредитування : Закон України від 15.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19#Text> (дата звернення 17.08.2021 р.)

послуги з видачі фінансових гарантій в порядку та на умовах, визначених Митним кодексом України.

Наступним учасником ринку фінансових послуг є клієнт – фізична особа (у тому числі споживач фінансових послуг), фізична особа – підприємець або юридична особа, яка отримує або має намір отримати фінансову послугу. Законодавством також виокремлюється поняття «споживач фінансових послуг», як фізична особа, яка отримує або має намір отримати фінансову послугу для задоволення особистих потреб, не пов'язаних із підприємницькою, незалежною професійною діяльністю.

Щодо саморегулівних організацій, закон визначає їх як неприбуткові об'єднання фінансових установ, створені з метою захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринків фінансових послуг та яким делегуються відповідними органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, повноваження щодо розроблення і впровадження правил поведінки на ринках фінансових послуг та/або сертифікації фахівців ринку фінансових послуг. Законами України з питань регулювання ринків фінансових послуг можуть бути передбачені додаткові повноваження, які можуть делегуватися саморегулівним організаціям.

Ефективний захист прав споживачів фінансових послуг має забезпечувати механізм державного регулювання в цій сфері. Державне регулювання розглядається як одна з форм впливу на суспільні відносини та поведінку їх учасників шляхом встановлення та застосування державними органами відповідних правил, за порушення яких можуть застосовуватися санкції. Державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення 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.

Існують такі форми державного регулювання ринків фінансових послуг:

- ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;
- нормативно-правове регулювання діяльності фінансових установ;
- нагляд за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів);
- застосування органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг заходів впливу;
- проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

Основними інструментами прямого впливу на розвиток та функціонування ринку фінансових послуг України є наступні: розробка та прийняття нормативно-правових актів; ліцензування діяльності суб'єктів надання фінансових послуг; проведення контрольної та наглядової діяльності, перевірка відповідності діяльності учасників відносин на ринку фінансових послуг встановленим правилам визначеним нормами діючого законодавства, виявлення правопорушень та притягнення до відповідальності винних осіб.

Функції державного регулювання фінансового ринку реалізують регулюючі суб'єкти. В правовій науці побутує думка, що суб'єктами державного регулювання можуть бути лише законодавчі та виконавчі державні органи, наділені повноваженнями впливу на об'єкти регулювання, є носієм економічного інтересу, реально реалізує його, здійснює регулюючий вплив на всю сферу ринку та охоплює всю сукупність об'єктів регулювання, що його складають²⁸. Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначено перелік органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг:

1. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку:

²⁸ Полухович В.І. Мета, суб'єкти, об'єкти як складові моделі державного регулювання фондового ринку України. *Держава і право*. 2011. № 52. С. 326-331.

- веде державний реєстр фінансових установ, що здійснюють діяльність на ринку цінних паперів;
- видає ліцензії на діяльність з надання послуг у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- розглядає справи про порушення прав споживачів фінансових послуг та накладає адміністративні стягнення, фінансові санкції та застосовувати заходи впливу, передбачені законодавством;
- надсилає емітентам, суб'єктам системи накопичувального пенсійного забезпечення (крім вкладників та учасників), особам, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, фондовим біржам та саморегульованим організаціям обов'язкові для виконання розпорядження про усунення порушень законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг та вимагає надання необхідних документів відповідно до чинного законодавства;

2. Національний банк України у сфері державного регулювання надання банківських та небанківських фінансових послуг, зокрема, але не виключно:

- розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринків фінансових послуг, їх об'єднаннями, контролює їх виконання;
- здійснює реєстрацію та веде Державний реєстр фінансових установ, а у визначених ним випадках – інші реєстри осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, забезпечує ведення загальнодоступної інформаційної бази даних про фінансові установи та визначає перелік і вимоги до документів, що подаються для внесення інформації до зазначених реєстрів та бази даних;
- видає небанківським фінансовим установам та особам, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, ліцензії на провадження діяльності з

надання фінансових послуг, визначає порядок їх видачі, зупинення, поновлення та відкликання (анулювання);

- здійснює контроль за достовірністю інформації, що надається учасниками ринку фінансових послуг;

- здійснює нагляд (контроль) за додержанням небанківськими фінансовими установами та особами, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, умов провадження діяльності з надання фінансових послуг; проводить самостійно чи разом з іншими державними органами перевірку діяльності учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів), а також інших юридичних осіб та фізичних осіб, які здійснюють діяльність з надання фінансових послуг;

- у разі порушення законодавства про фінансові послуги, професійну діяльність на фондовому ринку та діяльність у системі накопичувального пенсійного забезпечення), нормативно-правових актів Національного банку України має право застосовувати заходи впливу та накладати адміністративні стягнення;

- надсилає фінансовим установам та саморегульованим організаціям обов'язкові до виконання розпорядження про усунення порушень законодавства про фінансові послуги та захист прав споживачів фінансових послуг та вимагає надання необхідних документів;

- погоджує документи фінансових установ, що визначають вимоги щодо надання фінансових послуг;

- здійснює захист прав споживачів фінансових послуг.

Захист прав споживачів фінансових послуг здійснюється Управлінням захисту прав споживачів фінансових послуг Національного банку України відповідно до Рішення Правління Національного банку України «Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень громадян, проведення особистого прийому та забезпечення доступу до публічної інформації в Національному банку України» від 14.05.2020 № 332-рш²⁹.

²⁹ Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень громадян, проведення особистого прийому та забезпечення доступу до публічної інформації в Національному банку України: Рішення Правління Національного банку України від 14.05.2020 № 332-рш URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr332500-20#Text> (дата звернення 18.08.2021 р.)

Антимонопольний комітет України – державний орган, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, а одним із завдань – здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Для ринку фінансових послуг Антимонопольний комітет України є органом, що забезпечує його учасникам захист економічної конкуренції у підприємницькій діяльності на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів.

Крім зазначених у законі суб'єктів, важливу роль у системі державного регулювання фінансового ринку відіграють Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади, Фонд державного майна, регіональні (місцеві) підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації відповідно до нормативно закріпленого розподілу повноважень.

Звичайно не можна не відзначити, що державні регулятори як правило працюють в напрямку жорсткого нормативного регулювання та посилення відповідальності. Проте, для збільшення ефективності системи захисту прав споживачів фінансових послуг слід звернути увагу на «альтернативних» регуляторів, якими можуть стати саморегулювальні організації.

Саморегулювальна організація (СРО) – це некомерційна організація, яка засновується на членстві, створюється з метою саморегулювання та об'єднує суб'єктів підприємницької діяльності, на основі єдності певної галузі виробництва товарів (робіт, послуг), або ринку товарів (робіт, послуг), або яка об'єднує суб'єктів за певним видом професійної діяльності³⁰.

Вперше поняття «саморегулювальна організація» (self-regulatory organization) було використане у законодавстві США за часів політики Нового курсу Теодора Рузвельта. У ті часи

³⁰ https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F (дата звернення 18.08.2021 р.)

створення таких організацій передбачалося Законом про ринок цінних паперів (Securities Exchange Act of 1934), відповідно до якого асоціаціям учасників ринку цінних паперів, національним фондовим біржам, Муніципальному правлінню з регулювання ринку муніципальних цінних паперів та зареєстрованим кліринговим агенціям надали статус саморегульвних організацій³¹. В США, наприклад, визначення саморегульвної організації формулюється наступним чином: саморегульвна організація – це неурядова організація, яка має встановлену законом відповідальність за регулювання свої членів шляхом прийняття і дотримання правил поведінки для забезпечення виконання норм справедливості, етичності, а також високої ефективності³².

Слід відмітити, що у постсоціалістичних країнах і в Україні, зокрема, можна побачити дещо іншу ситуацію. Інститут саморегульвних організацій був запозичений і утворений у різних сферах підприємництва, що стало наслідком того, що термін «саморегульвна організація» почав вживатися в галузевих законодавчих актах.

Метою функціонування саморегульвних організацій є регулювальна діяльність певних об'єднань та встановлення підвищених стандартів, додаткових правил, норм діяльності для їх членів і контролю за їх дотриманням з метою забезпечення ділових інтересів членів саморегульвної організації та задоволення інтересів споживачів³³.

Діяльність такого органу засновується, як правило, на нормативних актах або делегуванні повноважень державним регулятором. Однак він також може засновуватися на договорі із фінансовими установами, які підпадають під сферу його регулювання. На думку фахівців, саме саморегулювання, за умови належного впровадження, може забезпечити розробку ефективних правил, їх загальне дотримання, своєчасне внесення до них змін і доповнень відповідно до ринкових умов, а також

³¹ Title of United States Code, Chapter 2B — Securities Exchanges URL: <http://uscode.house.gov/download/pls/15C2B.txt> (дата звернення 18.08.2021 р.)

³² Academic dictionaries and encyclopedias URL: https://law.en-academic.com/7369/self-regulatory_organization(дата звернення 18.08.2021 р.)

³³ <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28935.pdf> (дата звернення 20.08.2021 р.)

гнучке й ефективно виконання правил в сфері надання фінансових послуг. Підвищення ролі саморегулювання на фінансовому ринку має відбуватися шляхом поступового передання повноважень із регулювання, закріплених на даний час за державним органом виконавчої влади, саморегулювним організаціям, які репрезентують увесь ринок фінансових послуг. Потрібно забезпечувати постійний діалог між громадськими об'єднаннями, асоціаціями професійних учасників фінансового ринку й регуляторними державними органами щодо нормоутворення, правовстановлення, правозастосування, консолідації зусиль у справі подальшої розбудови вітчизняного фінансового ринку. Для цього необхідно внести відповідні зміни до Цивільного кодексу України, зокрема такі, що будуть спрямовані на уточнення статусу саморегулювних організацій професійних учасників та ініціативних об'єднань споживачів фінансових послуг. Зі свого боку, саморегулювні організації повинні функціонувати відповідально, втілювати передовий досвід та здійснювати моніторинг своїх ринків, виходячи не тільки із власних економічних, репутаційних чи регуляторних інтересів. Розвиток принципів саморегулювання сприяє формуванню ефективної структури фінансового ринку, розширює можливості вибору оптимальної моделі регулювання, дає змогу розглядати саморегулювання як реальну інституційну альтернативу державному управлінню³⁴.

Слід відзначити, що в усьому світі інституційні механізми захисту споживачів варіюються від окремих агентств із захисту прав споживачів до органів із подвійним регулюванням та повноваженнями щодо захисту споживачів, а також таких органів, як Центральний банк, що є регуляторним органом, забезпечує фінансову стабільність та має повноваження щодо захисту споживачів. Заходи, що застосовуються для захисту споживачів, варіюються від діяльності щодо забезпечення фінансової стабільності через пруденційне та макропруденційне регулювання, реалізації наглядової функції до забезпечення персональної фінансової інформації та освіти. Якою б не була

³⁴ Міщенко, С. В. Проблеми вдосконалення системи саморегулювання на фінансовому ринку. *Фінанси України*. 2009. № 9. С. 43–52.

інституційна архітектура, досягнення ефективних результатів для споживачів фінансових послуг вимагає співпраці між усіма учасниками системи.

На міжнародній арені такі органи, як Організація економічного співробітництва та розвитку (надалі – ОЕСР), країни G20 та Міжнародна організація з захисту прав споживачів (FinCoNet), активно сприяють захисту споживачів фінансових послуг. Так, ще у жовтні 2011 року міністри фінансів G20 та керівники Центральних банків схвалили набір з десяти принципів високого рівня щодо захисту фінансових споживачів, які підтверджують, що захист фінансових споживачів повинен бути невід’ємною частиною правової системи, регуляторної та наглядової політики та повинні існувати наглядові органи, явно відповідальні за захист споживачів³⁵.

Для формування системи захисту прав споживачів в країнах Європейського Союзу було створено Європейську систему фінансового нагляду (англ. the European System of Financial Supervisor, далі – ESFS), ключовими інституціями якої на європейському рівні стали Європейська рада із системних ризиків (англ. the European Systemic Risk Board, далі – ESRB) та створені за пропозицією Європейської комісії наприкінці 2010 р. три секторальних органи, які почали свою роботу з січня 2011 р.: 1) Європейський орган з цінних паперів та ринків (англ. the European Securities and Markets Authority, далі – ESMA); 2) Європейський банківський орган (англ. the European Banking Authority, далі – ЕВА); 3) Європейський орган із страхування та пенсійних фондів (англ. the European Insurance and Occupational Pensions Authority, далі – EIOPA)³⁶.

Зазначені європейські наглядові органи не мають повноважень щодо безпосереднього контролю над окремими фінансовими установами. Ці повноваження залишаються у

³⁵ Офіційний сайт Організації економічного співробітництва та розвитку URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf> (дата звернення 16.08.2021 р.)

³⁶ The Level 3 Committees welcome the new institutional arrangements on European financial supervision : Pressrelease / Committee of European Securities Regulators, Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, 23 September 2009. – 2 p. URL: http://www.esma.europa.eu/system/files/3L3_press_release_EC_Communication_23_September_2009.pdf, с. 1(дата звернення 16.08.2021 р.)

виключній компетенції національних органів нагляду (хоча європейські наглядові органи мають право брати участь у роботі наглядових колегій, що здійснюють нагляд за транскордонними фінансовими групами), проте впровадження директив ЄС у національне законодавство відіграє важливу роль у постійному посиленні захисту споживачів у рамках нормативної бази.

Ще однією важливою інституцією передбаченою в законодавстві про захист прав споживачів фінансових послуг окремих країн є інститут фінансового омбудсмена (омбудсмена з фінансових питань).

Система захисту прав споживачів фінансових послуг за допомогою фінансового омбудсмена вже працює в більш ніж сорока розвинених країнах світу. Фінансовий омбудсмен виступає своєрідним арбітром між споживачем і фінансовою установою та допомагає у вирішенні суперечок. Інститут фінансового омбудсмена може створити дієву альтернативу судовій системі щодо вирішення спорів між фінансовими установами та споживачами фінансових послуг. В Україні в процесі формування ефективно системи захисту прав споживачів фінансових послуг актуалізувалося питання щодо запровадження посади фінансового омбудсмена, що зумовило відповідну законодавчу ініціативу. Так, 22.02.2018 року до Верховної Ради України було подано законопроект про «Про устанovu фінансового омбудсмена», який було підготовлено з метою впровадження механізму альтернативного (позасудового) вирішення спорів, що виникають у споживачів фінансових послуг із надавачами фінансових послуг, який сприятиме підвищенню довіри споживачів до фінансового ринку³⁷.

В Пояснювальній записці до законопроекту відзначалося, що на сьогодні жодна установа не захищає ефективно права та законні інтереси споживачів фінансових послуг у разі виникнення суперечок з фінансовими установами. На жаль, повноваження більшості державних і недержавних органів в Україні обмежуються тільки розглядом звернень громадян, але не вирішенням спорів по суті. Окрім того, значна кількість

³⁷ Пояснювальна записка до законопроекту «Про устанovu фінансового омбудсмена»: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

споживачів фінансових послуг взагалі не знають, куди звертатись у випадку виникнення конфліктних ситуацій з фінансовими установами. Більш обізнані споживачі, звертаються до суду для вирішення конфліктів з фінансовими установами. Але суди довели свою низьку ефективність у вирішенні фінансових питань споживачів. На сьогоднішні день, лише кожен шостий українець довіряє вітчизняним судам³⁸. Неможливість розглядати спори швидко через велику завантаженість судів, а також значні судові витрати вимагають пошуку нового механізму більш швидкого та ефективного реагування на виклики суспільства для вирішення спорів споживачів фінансових послуг. Якщо споживачі не вірять в справедливість судових рішень та не мають альтернативних способів вирішення спорів з фінансовими установами, вони не звертаються до судів, рідше користуються фінансовими послугами або взагалі відмовляються від них. Це, безумовно, негативно впливає на розвиток фінансового ринку та не стимулює його зростання та розширення³⁹.

Проект Закону передбачав впровадження ефективного альтернативного (позасудового) механізму вирішення спорів для споживачів та надавачів фінансових послуг шляхом створення установи фінансового омбудсмена, метою діяльності якого є: альтернативне (позасудове) врегулювання спорів між споживачами та надавачами фінансових послуг; сприяння підвищенню якості надання фінансових послуг; сприяння споживачам фінансових послуг у захисті їх законних прав та інтересів; підвищення довіри між споживачами та надавачами фінансових послуг; підвищення фінансової обізнаності споживачів фінансових послуг. Проектом визначеного Закону визначались також завдання установи фінансового омбудсмена, права та функції, а також принципи її взаємовідносин з державними органами, споживачами фінансових послуг та надавачами фінансових послуг з метою усунення випадків

³⁸ Дані ГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Public_Trust_Barometer_Report_1st_Stage_2020_UKR.pdf

³⁹Законопроект «Про установу фінансового омбудсмена»: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

недобросовісної поведінки надавачів фінансових послуг і запобігання таким випадкам, шляхом створення простих, ефективних та доступних механізмів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, пов'язаних з наданням фінансових послуг на території України, у тому числі через мережу Інтернет або інші інформаційно-телекомунікаційні системи⁴⁰. Розробники законопроекту відзначали, що його прийняття є критично важливим для відновлення довіри до фінансового ринку та його подальшого зростання. Проте 29.08.2019 року законопроект було відкликано через ряд істотних недоліків та норм, які суперечать Конституції України, а саме: передбачений порядок розгляду справ і оскарження рішень може призвести до підміни судового порядку розгляду спорів на розгляд спорів «фінансовим омбудсменом», що є прямим порушенням Конституції України і процесуальних кодексів України; примусове виконання рішень новоствореної установи, прирівнює «вагу» рішень «фінансового омбудсмена» до рішень таких органів, як суди, нотаріуси, державні виконавці тощо, які на відміну від «омбудсмена», мають кримінальну відповідальність за прийняті рішення; оскільки законопроектом передбачено фінансування діяльності установи фінансового омбудсмена за рахунок внесків та зборів за розгляд спору, то захист прав споживачів фінансових послуг стає платною послугою; законопроектом передбачено, що загальний термін від подачі заяви споживачем до моменту прийняття рішення фактично може складати 120 днів. Водночас чинним Цивільним процесуальним кодексом України передбачено, що судовий розгляд триває до 60 або до 90 днів; процедури призупинення дії ліцензії надавача фінансових послуг при несплаті «надавачем» фінансових послуг більше ніж двох періодичних внесків упродовж трьох місяців, не передбачено; законопроект нехтує основним принципом поділу сторін спору на захист, обвинувачення та на орган, що здійснює розгляд спору.

Незважаючи на відсутність механізму альтернативного (позасудового) вирішення спорів між споживачами на

⁴⁰ Законопроект «Про установу фінансового омбудсмена»: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

надавачами фінансових послуг в українському законодавстві, його наявність вимагається низкою директив ЄС. Зокрема, Директива 2013/11 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 р. щодо альтернативного позасудового вирішення спорів та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 та Директиви 2009/22 / ЄС та Директива ЄС 2015/2366 від 25 листопада 2015 року про платіжні послуги на внутрішньому ринку, якою вносяться зміни до Директив 2002/65/ЄС, 2009/110 / ЄС та 2013/36 / ЄС та Положення (ЄС) № 1093/2010 і скасовується Директива 2007/64/ЄС⁴¹. Отже, підвищення ефективності захисту прав споживачів фінансових послуг шляхом запровадження інституту фінансового омбудсмена та визначення його правового статусу, є одним із ключових елементів побудови розвиненого фінансового ринку, підґрунтям для збільшення обсягу кредитування, росту економіки в цілому та добробуту громадян зокрема.

3. Особливості захисту прав споживачів фінансових послуг в умовах цифрової трансформації суспільства

Цифровізація у формі технологічних інновацій має постійний трансформаційний вплив на суспільства та економіки. Що стосується фінансових послуг, оцифровка суттєво вплинула на всі сектори починаючи від платежів, закінчуючи банківською діяльністю та заощадженнями, закінчуючи страхуванням та інвестиціями. Покращання якісних характеристик процесу генерування та використання даних у поєднанні з істотним посиленням обчислювальної потужності, обробки та аналітичних можливостей за допомогою штучного інтелекту, дозволив постачальникам фінансових послуг постійно впроваджувати інновації, щоб краще обслуговувати своїх споживачів та підвищити їх прибутковість.

⁴¹ Див., зокрема, Директиву 2013/11 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 р. щодо альтернативного позасудового вирішення спорів та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 та Директиви 2009/22 / ЄС (Директива про споживчі АПВ), доступ за посиланням <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011> та Директиву ЄС 2015/2366 від 25 листопада 2015 року про платіжні послуги на внутрішньому ринку, якою вносяться зміни до Директив 2002/65/ЄС, 2009/110 / ЄС та 2013/36 / ЄС та Положення (ЄС) № 1093/2010 і скасовується Директива 2007/64/ЄС (надалі – «Директива PSD2»). Доступ за посиланням <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366>.

Все це дає змогу говорити про існування і розвиток цифрових фінансових послуг, які можна визначити як фінансові операції з використанням цифрових технологій, що включає електронні гроші, мобільні фінансові послуги, Інтернет-фінансові послуги, і-каси та безфіліальні банківські операції через банківські чи небанківські установи. Цифрові фінансові послуги можуть охоплювати різні грошові операції, такі як депонування, зняття, відправлення та отримання грошей, а також інші фінансові продукти та послуги, включаючи оплату, кредит, заощадження, пенсії та страхування. Цифрові фінансові послуги можуть також включати послуги, що не стосуються транзакцій, наприклад, перегляд особистої фінансової інформації через цифрові пристрої⁴².

Оцифровування змінює спосіб взаємодії споживачів з фінансовими продуктами та послугами. Ось приклади тільки деяких з ключових розробок та інновацій: 1) мобільний та онлайн-банкінг. На сьогодні спостерігається швидке розповсюдження використання мобільного та онлайн-банкінгу серед споживачів, що для багатьох представляють більшу зручність та безпеку. Наприклад, згідно з даними, зібраними GlobalData у 20 країнах, у середньому 42% онлайн споживачі з поточним рахунком користувалися мобільним банкінгом щодня або щотижня у 2018 році порівняно з 39% у 2017 році⁴³; 2) поява нових учасників та програм. Сучасне цифрове середовище для фінансових послуг характеризується новими учасниками, з багатьма фінтехнологіями, що пропонують продукти та послуги, що змінюють роботу цифрових технологій в конкурентній боротьбі з існуючими гравцями ринку або у партнерстві з ними. Так, серед нових учасників необхідно відзначити такі як Apple, Google, Facebook тощо. Всі вони пропонують постійно зростаючий асортимент нових мобільних додатків та

⁴² OECD (2020), Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf>

⁴³ Дані інтернет-ресурсу GlobalData URL: <https://www.globaldata.com/global-mobile-banking-usage-highest-india-sweden-sees-fastest-growth-says-globaldata/>

інструментів⁴⁴, починаючи від програм складання бюджету або відстеження витрат, додатків для обслуговування клієнтів, таких як чат-боти для надання послуг агрегації облікових записів тощо; 3) цифрові або мобільні платежі та цифрові гаманці: ці послуги змінюють способи виплати, які здійснюються споживачами. Мобільні платежі дозволяють споживачам здійснювати платежі за допомогою смартфона. За приблизною оцінкою 1 млрд людей використовували мобільну платіжну програму у 2020 році. Лідерами світового ринку є Alipay, WeChat, Apple Pay і PayPal. Цифрові гаманці дозволяють користувачам надсилати, отримувати та зберігати гроші в електронному вигляді. Згідно зі звітом RetailDive, близько 2,1 мільярда людей користувалися цифрових гаманців у 2019 році, що на 36% більше, ніж у 2018 році⁴⁵.

Проте, не дивлячись на низку суттєвих переваг для споживачів фінансових послуг, серед яких спрощення доступу до фінансових послуг, зручніші, швидші, безпечніші та дешевші транзакції, індивідуальний підхід до споживачів фінансових продуктів та послуг, розширені можливості для плідної взаємодії між постачальниками фінансових послуг та споживачами через цифрові інтерфейси тощо, існує значна кількість ризиків. Найрозповсюдженішими є зловживання незнайомими продуктами, нові види шахрайства, відсутність безпеки; збільшення швидкості транзакцій, що призводить до більшої ймовірності порушення прав споживачів (наприклад, права на чітку та достовірну інформацію, право на захист від оманливої або хибної реклами), проблеми конфіденційності; невиконання зобов'язань постачальників фінансових послуг щодо договорів; ризику споживачів, такі як низький рівень цифрової чи фінансової грамотності, вплив цифрових транзакцій на поведінкові упередження; технологічні ризику, такі як

⁴⁴ Дані компанії BigTech URL: <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/how-is-digital-changing-the-financial-industry>

⁴⁵ Дані інтернет-ресурсу Retaildive URL: <https://www.retaildive.com/news/21b-consumers-will-use-mobile-payments-by-2019/520652/>

збільшення використання алгоритмів, проблеми доступу або надійності цифрових мереж; ризики кібербезпеки та інше⁴⁶.

Отже, серед основних проблем та ризиків для споживачів фінансових послуг, які пов'язані із стрімким розвитком цифровізації фінансового сектору можна виділити проблему захисту споживачів фінансових послуг від зловживань та шахрайств та проблему захисту їх даних та конфіденційності.

Не можна не зауважити, що оцифрування все частіше створює інноваційні можливості для реалізації способів здійснення споживачами платежів, зокрема роблячи їх безконтактними, дозволяє оплату через цифрові гаманці або оплату зі смартфона. Проте, такі інновації збільшують можливості для шахрайських або несанкціонованих платежів, що змушує надавачів фінансових послуг застосовувати відповідні заходи безпеки від ризиків, пов'язаних з оплатою, несанкціонованим доступом або використанням персональних даних чи шахрайством. Прикладом таких шахрайських платежів, пов'язаних із використанням цифрових технологій є так звані «push платежі» – це платежі, здійснені тоді, коли споживачі дають завдання своїй фінансовій установі здійснити платіж зі власного рахунку на інший рахунок, який, на їхню думку, належить законному одержувачу платежу, але насправді контролюється шахраєм. Для вирішення цієї, та інших проблем пов'язаних із шахрайством, надавачі фінансових послуг все частіше використовують можливості штучного інтелекту для миттєвого моніторингу і аналізу витрат та управління рахунком.

На сьогоднішній день, експертами міжнародної Організації економічного співробітництва та розвитку було розроблено низку рекомендацій для фінансових установ щодо захисту споживачів фінансових послуг від шахрайських дій. Серед них рекомендації органам державної влади, правоохоронним органам та самим фінансовим установам щодо забезпечення технологічних та ресурсних можливостей для нагляду за реалізацією фінансових заходів постачальників послуг для

⁴⁶ OECD (2020), Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf>

зменшення ризиків цифрової безпеки та реагування на інциденти з порушення цифрової безпеки, де фінансові активи споживачів знаходяться під загрозою; вимога щодо необхідності співпраці (в тому числі міжнародної) щодо обміну інформацією та моніторингу нових тенденцій в сфері цифрових фінансових шахрайств та афер; вимога забезпечити постійне підвищення поінформованості як фінансових установ так і споживачів щодо інноваційних заходів цифрової безпеки та існуючих у цій сфері ризиків цифрової безпеки; вимога сприяти безпечним онлайн та цифровим транзакціям; здійснювати постійний моніторинг технологічних інновацій для виявлення та боротьби з шахрайством щодо споживачів фінансових послуг, наприклад, використання штучного інтелекту для визначення та блокування телефонних номерів, що використовуються для голосового фішингу, або виявлення потенційно шкідливих електронних листів. Окремою рекомендацією для постачальників фінансових послуг є вимога забезпечити реалізацію ефективного механізму ідентифікації клієнта при укладенні контрактів на цифровий фінансовий продукт або послугу тощо⁴⁷.

Ще однією проблемою про яку згадувалось вище, є проблема забезпечення конфіденційності даних споживачів в процесі користування фінансовими послугами. На сьогоднішній день нормативне забезпечення цього питання у вітчизняному законодавстві здійснюється Законом України «Про захист персональних даних» від 1.06.2010 року, який регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. Цей Закон поширюється на діяльність з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, а також на обробку персональних даних, що містяться у картотеці чи призначені до внесення до

⁴⁷ Дані Організації Європейського співробітництва та розвитку <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf> (дата звернення 19.08.2021р.)

картотеки, із застосуванням неавтоматизованих засобів⁴⁸. Нажаль, визначений закон наразі не містить ефективних механізмів захисту персональних даних на відміну від законодавства Європейського Союзу, де у 2018 році було створено прецедент для захисту конфіденційності споживачів, шляхом прийняття Загального регламенту про захист даних (надалі – GDPR)⁴⁹. Цей масштабний закон про конфіденційність розширив споживчий контроль над доступом та використанням даних, включаючи право вимагати знищення персональних даних органом, що їх збирає. Повна назва документу – Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27.04.2016 р. про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних та про вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). Згідно цього Регламенту відсутня необхідність приймати національні закони для застосування заходів із захисту персональних даних, що встановлені GDPR. Це означає, що норми Регламенту застосовуються безпосередньо як норми національного законодавства та є імперативними для всіх осіб у межах Євросоюзу та Європейської економічної зони. Окрім того, положення GDPR мають бути дотримані у разі переміщення персональних даних за межі ЄС. GDPR був прийнятий з метою уніфікації підходів до збору, обробки, зберігання та використання персональних даних європейської спільноти. Персональними даними вважається будь-яка інформація фізичних осіб (ім'я та прізвище, адреса, геолокація, номер телефону, банківські відомості, фінансовий стан, особисті повідомлення (соціальні мережі, електронна пошта), медична інформація, інші особисті дані, фотографії, відомості про орієнтацію, політичні погляди тощо). Будь-які такі дані можуть збиратися, оброблятися, зберігатися та використовуватися третіми особами лише у разі дотримання умов, передбачених GDPR. Для того щоб уникнути порушення правил обробки

⁴⁸ Про захист персональних даних: Закон України від 1.06.2010 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення 19.08.2021 р.)

⁴⁹ Загальний регламент про захист даних (GDPR) URL: <https://gdpr-text.com/ru/> (дата звернення 19.08.2021 р.)

персональних даних та не отримати штраф, необхідно дотримуватися таких правил: здійснювати обробку персональних даних лише після отримання на це згоди відповідного суб'єкта даних, яка може бути скасована в будь-який час; мати змогу чітко пояснити мету використання даних; надавати докази наявності згоди суб'єкта даних у матеріальному вигляді; здійснювати збір даних лише відповідно до наявної мети; встановлювати обмеження часу на зберігання даних на період, коли такі дані є необхідними; оновлювати дані (шляхом підтримання зв'язку із суб'єктами даних); дотримуватися принципу конфіденційності; зберігати історію обробки даних; забезпечувати надійне зберігання даних; інформувати відповідальну особу про порушення протягом 72 годин з моменту, коли про нього стало відомо; інформувати суб'єктів даних про порушення; впроваджувати технічні та організаційні заходи для забезпечення захисту прав суб'єктів даних; проводити регулярну оцінку ризику конфіденційності; призначити особу, відповідальну за питання захисту даних, для нагляду за діяльністю з обробки даних тощо.

Не можна не відзначити, що оперативна структура установ фінансових послуг вимагає від них наявності більш жорстких стандартів безпеки даних у порівнянні з тими, що діють в інших сферах. Надавачі фінансових послуг мають справу з значними сумами коштів та особистою і конфіденційною інформацією про клієнта, наприклад, даними про банківський рахунок, даними дебетової чи кредитної картки та іншими конфіденційними даними. Потенційні ризики для репутації фінансових установ, роблять необхідною ефективну політику забезпечення конфіденційності даних.

Існує тісний зв'язок між захистом споживачів фінансових послуг та захистом даних, оскільки постачальники фінансових послуг найчастіше використовують дані при розробці та розповсюдженні фінансових продуктів та послуг споживачам, маркетингу тощо. Така діяльність підпадає під сферу регулювання та нагляду за фінансовим захистом споживачів. Окремим питанням, яке виникає в контексті конфіденційності споживачів та даних, є питання згоди, адже саме інформована

згода є основною правовою основою для збору та обробки даних. Слід відзначити, що у багатьох випадках згода споживача не була інформативною, оскільки більшість людей або не читали умови, або повідомлення про конфіденційність або не розуміли їх, навіть якщо вони таку згоду надали⁵⁰.

Висновки

Отже, на сьогодні існує нагальна необхідність реалізації наступних заходів захисту конфіденційності споживачів фінансових послуг в цифровому середовищі, серед яких: забезпечення органами державної влади якісного нормативного забезпечення та гарантій захисту конфіденційності (персональних даних) споживачів у зв'язку з їх цифровими фінансовими послугами; зобов'язання для фінансових установ: зробити процедуру збору та використання інформації прозорою та надати споживачам здатність приймати рішення щодо своїх даних у відповідний час та у відповідному контексті; забезпечити політику внутрішнього контролю фінансових установ за дотриманням правил захисту персональних даних; гарантувати, що запити про згоду на збирання, зберігання та використання персональних даних стосовно фінансового продукту чи послуги, є чіткими та зрозумілими в інтересах забезпечення поінформованої згоди; використання персональних даних виключно в законних цілях та таким чином, що відповідає інтересам клієнтів та інше.

З метою підвищення ефективності захисту споживачів цифрових фінансових послуг державні регулятори та фінансові установи розглядають можливості застосування та використання регуляторної технології (Regulatory Technology – «RegTech») та наглядової технології (Supervision Technology – «SupTech»).

Завдяки технологіям «RegTech» фінансові установи можуть оптимізувати процес дотримання вимог регулятора, включаючи підготовку звітності, прискорити і підвищити надійність процедур ідентифікації клієнтів, поліпшити якість аналізу транзакцій, а також забезпечити контроль за рівнем ризиків і

⁵⁰ Дані Financial services consumer panel URL: https://www.fs-cp.org.uk/sites/default/files/final_position_paper_-_consenting_adults_-_20180419_0.pdf (дата звернення 18.08.2021 р.)

проти дію кіберзагрозам. Основними технологіями, що підтримують RegTech-рішення є великі дані, хмарні обчислення, штучний інтелект і машинне навчання, технологія розподіленого реєстру, смарт-контракти. Областями застосування «RegTech-рішень» також є області моніторингу транзакцій та управління ризиками. Фінансові організації по всьому світу застосовують RegTech-рішення для моніторингу та аудиту транзакцій в режимі реального часу, використовуючи при цьому переваги технології розподіленого реєстру. Програмні продукти «RegTech» виявляють шахрайство, автоматично пов'язуючи і інтерпретуючи транзакції. Застосування регулятивних технологій з метою здійснення контролю регуляторами виконання встановлених в законодавстві вимог отримало власний термін – «SupTech». Технології «SupTech» можуть дозволити регуляторам автоматизувати і спростити адміністративні процедури, перевести інструменти взаємодії з учасниками фінансового ринку в цифровий формат, удосконалити систему підтримки прийняття рішень, скоротити власні витрати на виконання наглядових функцій, тим самим удосконалити систему нагляду за фінансовим ринком. На фінансовому ринку регулювання і нагляд – це взаємопов'язані бізнес-процеси. Так, і технології «RegTech» і «SupTech» можуть тісно взаємодіяти між собою і підвищувати рівень захисту споживачів цифрових фінансових послуг⁵¹.

Список використаних джерел:

1. Заїка А. Г. Порушення прав споживачів фінансових послуг: природа виникнення та еволюція *Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір*. Вип. 1 (105). С. 169-176.
2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text> (дата звернення 11.08.2021)
3. Алексеев С.С. Гражданское право: учебник. Москва : Проспект, 2009. 273 с.

⁵¹ Leslie-Bini, A. Suptech: More than just a new name for solving an old problem URL : <https://www.centralbanking.com/content-hub/big-data-in-central-banks-focus-report-2018-3649041>. 4, с. 97.

4. Подкатилова Е.В. Рынок финансовых услуг и его место в структуре финансового рынка. URL: http://ogbus.ru/files/ogbus/authors/Podkatilova/Podkatilova_1.pdf (дата звернення: 20.08.2021)
5. Андреев И.А. Финансовые услуги для естественных монополистов: конкурсное заключение договора. URL: <http://consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc;base=CMB;n=16665#0>. (дата звернення: 20.08.2021).
6. Коваленко Ю. Фінансові послуги: сутність і класифікація. *Світ фінансів* 3. 2012. С. 162-169
7. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000р. №2121-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/conv#n819>(дата звернення: 20.08.2021).
8. Приймак С.А. Економічний механізм захисту прав споживачів на ринку банківських послуг в Україні: дис. на здоб. наук. ступеня к.е.н. 08.00.03. Львів, 2017. 246 с.
9. Салухіна Н. Г. Захист прав споживачів : навч. посіб. / Н. Г. Салухіна, О. М. Язвінська, О. І. Башкатова. — К. : МАУП, 2007. 382 с.
10. Анциферова О. А., Кондратьев В. О. Проблемы забезпечення захисту прав споживачів в Україні у сучасних умовах її розвитку // Publishing house Education and Science s. r. o. / Архив научных публикаций. URL: <http://www.rusnauka.com> (дата звернення: 11.08.2021); с. 23.
11. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991р. №1023- XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. Ст. 37.
12. Аванесова І. Постулати захисту прав споживачів фінансових послуг. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 1. С. 56-65.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг : Закон України від 20.09.2019 р. № 122 – IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 44, ст.278.
14. Ментух Н., Шевчук О. Захист прав споживачів фінансових послуг: досвід України та Європейського Союзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : юридичні науки. 2016. Випуск 1. Том 2. С. 58-62.
15. Положення про інформаційне забезпечення фінансовими установами споживачів щодо надання послуг споживчого кредитування : Проект Постанови Правління Національного банку України . URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/proekt_2021-05-06.pdf?v=4 (дата звернення 15.08.2021р)

16. Дроздова Н. Договори про надання фінансових послуг у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2005. 193 с, с. 45.

17. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення 15.08.2021р.)

18. Про електронну комерцію: Закон України від 3.09.2015р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text> (дата звернення 15.08.2021р.)

19. Положення про здійснення Національним банком України нагляду за додержанням вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки : Постанова Правління Національного банку України 09 липня 2021 року № 76 URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_09072021_76 (дата звернення 15.08.2021р.)

20. Хохлов В. Огляд кодексів етики у фінансово-інвестиційній галузі: аналіз особливостей та спільні риси URL: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2020/11/ethics_codes_overview-15oct2020.pdf (дата звернення 16.08.2021р.)

21. ISO 26000 Guidance on social responsibility URL: <http://www.iso.org/iso/home.html>. (дата звернення 16.08.2021р.)

22. Десять принципів глобального договору ООН URL: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/desjat-principiv-gd-oon/> (дата звернення 17.08.2021р.)

23. Дані Державного реєстру фінансових установ Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку URL: <https://www.nssmc.gov.ua/register/litsenzuvannia-ta-reestratsiia/financial-institutions/> (дата звернення 17.08.2021р.)

24. Про споживче кредитування : Закон України від 15.11.2016р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19#Text> (дата звернення 17.08.2021р.)

25. Полюхович В.І. Мета, суб'єкти, об'єкти як складові моделі державного регулювання фондового ринку України. *Держава і право*. 2011. № 52. С. 326-331.

26. Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень громадян, проведення особистого прийому та забезпечення доступу до публічної інформації в Національному банку України: Рішення Правління Національного банку України від 14.05.2020 № 332-рш URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr332500-20#Text> (дата звернення 18.08.2021р.)

27. Title of United States Code, Chapter 2B — Securities Exchanges
URL : <http://uscode.house.gov/download/pls/15C2B.txt>(дата звернення 18.08.2021р.)

28. Academic dictionaries and encyclopedias URL: https://law.en-academic.com/7369/self-regulatory_organization (дата звернення 18.08.2021р.)

29. Світовий досвід діяльності саморегульованих організацій. Інформаційна довідка Європейського інформаційно-дослідницького центру URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28935.pdf> (дата звернення 20.08.2021р.)

30. Міщенко, С. В. Проблеми вдосконалення системи саморегулювання на фінансовому ринку. *Фінанси України*. 2009. № 9. С. 43–52.

31. Офіційний сайт Організації економічного співробітництва та розвитку URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf> (дата звернення 16.08.2021р.)

32. The Level 3 Committees welcome the new institutional arrangements on European financial supervision : Pressrelease / Committee of European Securities Regulators, Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, 23 September 2009. – 2 p. URL: http://www.esma.europa.eu/system/files/3L3_press_release_EC_Communication_23_September_2009.pdf, с. 1 (дата звернення 16.08.2021р.)

33. Пояснювальна записка до законопроекту «Про устанovu фінансового омбудсмена»: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

34. Дані ГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Public_Trust_Barometer_Report_1st_Stage_2020_UKR.pdf

35. Законопроект «Про устанovu фінансового омбудсмена»: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

36. Директива 2013/11 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 р. щодо альтернативного позасудового вирішення спорів URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011>

37. Директива ЄС 2015/2366 від 25 листопада 2015 року про платіжні послуги на внутрішньому ринку URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366>.

38. Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf>

39. Дані інтернет-ресурсу GlobalData URL:
<https://www.globaldata.com/global-mobile-banking-usage-highest-india-sweden-sees-fastest-growth-says-globaldata/>
40. Дані компанії BigTech URL:
<https://digitalmarketinginstitute.com/blog/how-is-digital-changing-the-financial-industry>
41. Дані інтернет-ресурсу Retaildive URL:
<https://www.retaildive.com/news/21b-consumers-will-use-mobile-payments-by-2019/520652/>
42. Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy URL:
<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf>
43. Дані Організації Європейського співробітництва та розвитку URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf> (дата звернення 19.08.2021р.)
44. Про захист персональних даних: Закон України від 1.06.2010 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
45. Загальний регламент про захист даних (GDPR) URL:
<https://gdpr-text.com/ru/>(дата звернення 19.08.2021р.)
46. Дані Financial services consumer panel URL: https://www.fs-cp.org.uk/sites/default/files/final_position_paper_-_consenting_adults_-_20180419_0.pdf (дата звернення 18.08.2021р.)
47. Leslie-Bini, A. Suptech: More than just a new name for solving an old problem URL : <https://www.centralbanking.com/content-hub/big-data-in-central-banks-focus-report-2018-3649041>.

Марущак А.В.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-4611-4906

**КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ
БАНКІВ СВІТУ ТА ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЇХ ЦИФРОВОЇ
ТРАНСФОРМАЦІЇ**

Анотація. Наукове дослідження присвячене аналізу впливу діджиталізації на реалізацію контрольних повноважень центральними банками світу. Охарактеризовані наслідки, що спричинює використання інформаційно-комунікаційних технологій у банківській сфері. Запропоновано чотири покоління технологій банківського нагляду. Обґрунтовано зростаючу роль інноваційних технологій та їх вплив на новації у міжнародному та вітчизняному законодавствах. Не враховуючи того факту, що пандемія зробила цифровізацію певною необхідністю для банківського сектору і фактично не залишила варіантів вибору банківським установам, більшість банків та фінансових установ вже давно зробили певний крок у цьому напрямку за останні декілька років. Шлях цифрової трансформації включатиме тривалий і постійний процес відкриття нових ідей, випробування їх та втілення на практиці. Можливості для вдосконалення технологій будуть постійно з'являтися і ніколи не потрібно припиняти з ними взаємодіяти. Потрібно сприймати таку динамічну реальність як джерело стимулювання.

На прикладах досвіду діяльності центральних банків зарубіжних країн проаналізовано основні та найбільш актуальні електронні способи здійснення наглядових повноважень. Досліджено нормативно-правові акти зарубіжних країн, що регулюють банківську діяльність. З огляду на поточну технологічну трансформацію банківського сектору у цілому, і банківського нагляду зокрема, можна надати оптимістичний

прогноз щодо провадження банківської діяльності, але у той же час можна констатувати і наявні загрози, подолання яких є викликом на сьогодні для урядів країн. Закцентовано увагу на розвитку фінтех-технологій, що супроводжують процес цифровізації банківської діяльності.

Вступ

Поширеність інформаційних та комунікаційних технологій у сучасному світі робить практично неможливим ведення повсякденного життя без цих технологій. На сьогоднішній день, важко назвати сферу суспільного життя, якої б не торкнулась діджиталізація, яка являє собою перетворення даних у цифровий формат із застосуванням технологій. Адаптація цифровізації є дуже важливою, зокрема, і для банківського сектору.

За допомогою цифрової трансформації своєї діяльності та послуг, банки можуть надавати більш широкий спектр останніх набагато якісніше та швидше, що значно підвищить рівень процесу обслуговування клієнтів. Це забезпечує зручність та допомагає економити час. Діджиталізація зменшує людські помилки і тим самим формує лояльність споживачів.

Сьогодні люди мають цілодобовий доступ до банків завдяки Інтернет-банкінгу. Управління великими сумами готівки також стало простішим. Цифровізація також допомогла споживачам, сприяючи безготівковим операціям. Клієнтам більше не потрібно зберігати готівку і вони можуть здійснювати операції в будь-якому місці та в будь-який час.

Справжнім викликом для усієї діяльності, що здійснюється у банківській сфері стала пандемія *COVID-19*. Вона створила економічну кризу, яка продовжує зростати через невідповідність між попитом та пропозицією, зміну поведінки покупців та зменшення мобільності людей та товарів. У такий час банки, відповідальні за управління коштів, кредитування та здійснення платежів, повинні підтримувати свої послуги на належному рівні, щоб допомогти людям, які зіштовхуються з певними негайними потребами. Однак робота зі зменшеною кількістю працівників та збільшенням їх навантаження не є ефективним

вирішенням проблеми, якщо фінансові установи не застосовують цифрові технології у своїх повсякденних процесах.

Не враховуючи того факту, що пандемія зробила цифровізацію певною необхідністю для банківського сектору і фактично не залишила варіантів вибору банківським установам, більшість банків та фінансових установ вже давно зробили певний крок у цьому напрямку за останні декілька років.

Автоматизація різних процесів зменшує витрати та впорядковує операції, що забезпечує більш якісне та сучасне обслуговування споживачів банківських послуг. Це також мінімізує витрати за рахунок зменшення залежності від людського персоналу і зменшує ризики зараження через контакт. Новітні фінансові технології можуть зменшити залежність від традиційних фінансових установ та надати недорогі та якісні фінансові послуги¹.

1. Діджиталізація у сфері банківського контролю та нагляду європейських центральних банків

Німецька модель центрального банку є базовою у країнах Центральної Європи. Колишній президент Bundesbank Г. Шлезінгер ще в 1991 р. закликав зробити незалежними усі європейські центральні банки, надати їм цілковиту автономію у здійсненні грошово-кредитної політики, щоб вони змогли забезпечити стабільність цін незалежно від інструкцій своїх урядів. Найважливішими функціями Bundesbank є: емісія банкнот; операції із золотом та дівізами; касове виконання бюджету; кредитування держави та міжнародних організацій; облікова політика; регулювання банківських резервів і грошової маси тощо.

Останніми роками ведення банківської діяльності в Німеччині було і досі є предметом значних нормативно-правових змін. Німецька банківська система складається із трьох компонентів: приватні комерційні банки, державні-ощадні банки та кооперативні банки. У той час як комерційні банки ведуть

¹ Латковська Т.А., Марущак А.В., Олексій У.О., Правові та теоретичні проблеми визначення інтернет-банкінгу в Україні. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики. Львів. 2021. №1(36). С. 27–34.

свій бізнес по всій країні, ощадні банки і кооперативні банки, як правило, діють тільки на регіональній основі. Через свою регіональну спрямованість більшість із цих банків є досить малими, тому реалізація нормативних вимог часто є більш обтяжливою для них.

Німецькі банки знаходяться під контролем держави, а саме Фінансовим наглядовим органом (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht-«BaFin») та Німецьким федеральним банком (Bundesbank). BaFin відповідає за прийняття будь-яких наглядових заходів, таких як надання або скасування ліцензії. Bundesbank несе відповідальність за отримання та аналіз даних, представлених банками. Обидва тісно співпрацюють. Проте, остаточне рішення про прийняті наглядові заходи приймається BaFin.

При вивченні зарубіжного досвіду можна відзначити, що банківський нагляд в Німеччині заснований на взаємодії Бундесбанку і федерального установи з нагляду за фінансовими послугами. Першочерговим завданням Бундесбанку є проведення операційного банківського нагляду, зокрема оцінки аудиторських і річних фінансових звітів. Також до обов'язків Бундесбанку належать контроль платоспроможності і ліквідності банків, оцінка рівня і структури ризиків. Іншими словами, головна мета банківського нагляду в Німеччині – це поліпшення функціонування фінансового сектора і виявлення потенційних ризиків для фінансової системи.

Система правового регулювання банківської діяльності в Європі протягом останніх років стала предметом фундаментальних змін, які були викликані ініціативою створення на всій території ЄС банківського союзу. Ще 12 вересня 2012 р. Європейська комісія представила пропозицію щодо передачі ключових компетенцій національних наглядових органів до Європейського центрального банку («ЄЦБ»). Така ініціатива була спрямована на централізацію адміністративних стандартів банківського нагляду в Європейському Союзі за допомогою одного контрольного механізму ("SSM") під відповідальністю ЄЦБ. Ці пропозиції було обговорено у так званому «Trialog» між Європейською комісією, Радою Міністрів

і Європейським Парламентом. 25 березня 2013 р., «Trialog» погодив проект створення регулюючої ради ЄЦБ щодо політики пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій. Проект постанови прийнято на підставі ст. 127 п. 6 Договору про функціонування Європейського Союзу ("TFEU")². Законодавча процедура вимагає згоди усіх 27 держав-членів Європейського Союзу. Згідно з проектом регулювання, ЄЦБ отримувало право доручити національному регулятору вживати певні управлінські рішення. У результаті, наглядові обов'язки BaFin і Bundesbank буде значною мірою знижено.

Німеччина є державою-членом Європейського Союзу і, таким чином, враховується велика частина законодавства ЄС щодо фінансового нагляду, а саме директива 2006/48³, директива про достатність капіталу⁴, директива про фінансові інструменти на ринках⁵, директива щодо повноважень європейських фінансових наглядових органів⁶, E-Money⁷ тощо.

Основні положення німецького банківського нагляду закладено в Законі про німецьку банківську діяльність (Kreditwesengesetz – «KWG»⁸). KWG встановлює вимоги та обов'язки, які мають бути виконані банками та іншими установами. Серед іншого, у ньому викладено вимоги до капіталу і вимоги по ліквідності. Закон також встановлює певні організаційні обов'язки щодо управління і системи внутрішнього контролю. Це визначає компетенцію і повноваження BaFin і Bundesbank та містить положення про

² The Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union & comments Part 3 / Union policies and internal actions Title VIII. веб-сайт. URL: https://www.lisbon-treaty.org/files/and-internal-actions_vbu88guqxkbnuwz3mkcdcs.html (дата звернення: 12.07.2021).

³ Directive 2006/48/ec of the european parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:3200610048> (дата звернення: 12.07.2021).

⁴ Directive 2006/49/ec of the european parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:3200610049> (дата звернення: 12.07.2021).

⁵ Directive 2004/39/ec of the european parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:3200410039> (дата звернення: 12.07.2021).

⁶ Directive 2010/78/eu of the european parliament and of the council. Веб-сайт. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/en/txt/?uri=uriserv:oj.l_2010.331.01.0120.01.eng (дата звернення: 12.07.2021).

⁷ Directive 2009/110/ec of the european parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2009:267:0007:0017:en:pdf> (дата звернення: 12.07.2021).

⁸ Gesetz über das kreditwesen (kreditwesengesetz - kwg). Веб-сайт. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kredwg/gesamt.pdf> (дата звернення: 12.07.2021).

роботу з установами, які є неплатоспроможними або в умовах фінансової кризи.

На додаток до KWG, існує ряд інших законів, які регулюють за допомогою Bundesbank фінансовий сектор Німеччини. Одним із таких законів є закон про нагляд (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz «ZAG»⁹), який охоплює нагляд над платіжними послугами і здійснює європейську директиву про платіжні послуги. Наступним є закон про інвестиції (Investmentgesetz «INVG»), який охоплює надання інвестиційних послуг і здійснює європейську директиву UCITS. Надання послуг, пов'язаних із цінними паперами та фінансовими інструментами, є предметом закону про торгівлю цінними паперами (Wertpapierhandelsgesetz, «WpHG»), який реалізує Bundesbank. Німецький «Pfandbriefe» (особливий вид покритих облігацій) підлягає Закону Pfandbrief (Pfandbriefgesetz, «PfandBG»).

Ці закони супроводжуються допоміжними директивами та нормативними актами, більшість із яких вводять в деталі конкретних нормативно-правових аспектів. Наприклад, відомості про вимоги до капіталу викладено в Solvabilitätsverordnung, «SolvVO», а також відомості про потреби в регуляції ліквідності – Liquiditätsverordnung, «LiqV».

Завдання BaFin – створити міцну основу для довіри населення, яка б сприяла захисту та розвитку належного функціонування, стабільності та цілісності Німеччини як фінансового центру в рамках європейських інтеграцій та міжнародного співробітництва, а також захисту колективних інтересів споживачів.

Все вищеперераховане також повинно бути успішно досягнуто в часи прогресивного оцифрування. Як свідчить аналіз змісту та ключових моментів Стратегії діджиталізації BaFin¹⁰, перед центральним органом нагляду за фінансовими послугами Німеччини стоять три важливі питання:

⁹ Gesetz über die beaufsichtigung von zahlungsdiensten (zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – zag). Веб-сайт. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zag_2018/bjnr244610017.html (дата звернення: 12.07.2021).

¹⁰ Bafin's digitalisation strategy. Веб-сайт. URL: https://www.bafin.de/en/diebafin/zielestrategie/digitalisierungsstrategie/digitalisierungsstrategie_artikel_en.html (дата звернення: 12.07.2021).

– який найбільш підходящий наглядний та регуляторний підхід для вирішення питань, пов'язаних із ринковими змінами, спричинених цифровізацією у сфері нагляду та регулювання?;

– як VaFin може забезпечити безпеку під час використання інноваційних технологій, IT-систем та даних, що застосовуються підконтрольними організаціями?

– яким чином VaFin повинен розвиватися далі у контексті поступового оцифрування – всередині та на ринку послуг загалом?

Отже, можна виділити три сфери діяльності VaFin, які найбільш потребують реформування, враховуючи бурхливий розвиток науково-технічного прогресу: IT-нагляд та безпека, трансформація VaFin, нагляд та регулювання.

Стратегія оцифрування VaFin покликана продемонструвати, яким чином відбуватиметься реагування на ці три сфери діяльності. Та варто сказати, що у жодному з них нічого не починається з нуля: VaFin вже працює і «мислить» цифровим способом в багатьох областях. При цьому до 2025 року він націлений бути одним із провідних наглядових органів у світі з точки зору управління прогресивною цифровізацією. Цього можна досягти лише поетапно, саме тому стратегія оцифрування починається з визначення загальних цілей для кожної сфери діяльності.

У контексті постійної цифрової трансформації така презентація не може охопити повний спектр усіх необхідних заходів. Крім того, ні загальні цілі, ні шляхи їх досягнення не є статичними. Вони динамічно розвиваються, і їх необхідно постійно переглядати та при необхідності перебудовувати.

Інновації фінансових технологій, які суттєво впливають на оцифровку сектору фінансових послуг і на які VaFin робить основну увагу, включають технологію розподіленого реєстру (distributed ledger technology DLT), що є загальним терміном, який використовується для позначення, наприклад, технології блокчейнів та криптовалют («криптовалюти»). Інноваційні процеси розвиваються і з'являється все більше додаткових інновацій у галузі фінансових технологій.

BaFin завжди дотримується певних важливих цілей у сфері нагляду та регулювання:

- як відповідь на динамічні темпи ринкових тенденцій, скерованих технологіями, він забезпечує всебічне базове розуміння в довгостроковій перспективі;
- здійснює точну класифікацію та оцінку впливу оцифрування на фінансові ринки;
- здійснює прогнозування для передбачення виникнення важливих для нагляду можливих ситуацій у майбутньому;
- постійна співпраця з іншими установами.

BaFin запровадив концепцію «hub-and-spoke», щоб мати можливість йти в ногу з розвитком ринку, орієнтованим на цифровізацію, та охоплювати і оцінювати інновації фінансових технологій на міжгалузевій основі. Ця концепція сформована відділом «Інновації у фінансових технологіях» (SR 3), який був утворений в Адміністрації Президента. Відділ пов'язаний з іншими структурними підрозділами та тісно співпрацює з ними. Вищевказана концепція використовується для визначення інновацій фінансових технологій на ранній стадії, для формулювання реалістичних сценаріїв на найближче майбутнє та для прогнозування наслідків для наглядових органів та регуляторів на цій основі. Іншими словами, з одного боку, це означає отримання наглядових наслідків та потенційних напрямків дій, а також розширення сфери контролюючих дій та реакцій. З іншого боку, мета полягає у своєчасному встановленні будь-яких потреб в нормативних змінах.

Якщо BaFin встановить, що його практична діяльність з адміністрування більше не буде виправдовувати цифрову трансформацію в осяжному майбутньому, він швидко адаптує її.

BaFin також виступає за відповідну сучасну практику нагляду на європейському рівні, наприклад, Єдиного наглядового механізму (Single Supervisory Mechanism) та Єдиного механізму вирішення проблем (Single Resolution Mechanism).

Варто відзначити, що BaFin не отримує субсидій з федерального бюджету і покриває свої витрати виключно за рахунок власних зборів з ринків, мит та відшкодування.

Підставою для цього є Закон про Федеральне управління фінансового нагляду від 2002 року (FinDAG). У разі несплати внески стягують згідно з рішенням суду¹¹.

Для забезпечення того, щоб не лише практика нагляду, але й регулювання йшла в ногу з часом у вічній сутичці між інноваціями та регулюванням, VaFin тісно співпрацює з Федеральним міністерством фінансів, а також з іншими міністерствами та органами влади. Це дозволяє узгоджувати спільні позиції з питань на які неможливо відповісти лише практикою адміністрування.

Проаналізувавши Стратегію діджиталізації VaFin, можна виділити три сфери діяльності VaFin, які найбільш потребують реформування, враховуючи бурхливий розвиток науково-технічного прогресу: ІТ-нагляд та безпека, трансформація VaFin, нагляд та регулювання. Щодо кожної з них VaFin постійно вдосконалює свою діяльність, особливо у тих її аспектах, що стосуються глобальної цифровізації сучасності.

Окрім вищевказаних аспектів діяльності, надзвичайно важливим моментом є те, що для відповідей на подальші регуляторні питання щодо оцифрування, VaFin свідомо прагне обміну думками з громадськістю. Наприклад, він опублікував звіт «Великі дані відповідають штучному інтелекту – виклики та наслідки для нагляду та регулювання фінансових послуг», доступний для громадських консультацій влітку 2018 року, а про результати обговорень повідомив у другому випуску свого журналу «VaFin Perspectives». Ця серія публікацій тиражується німецькою та англійською на веб-сайті VaFin. Перший випуск «VaFin Perspectives» також присвячений темі оцифрування. Окрім Президента та інших авторів VaFin, своє слово мають також зовнішні експерти. VaFinJournal також регулярно повідомляє про те, як VaFin справляється із наслідками оцифрування.

У Болгарії, яка є типовим представником романо-германської правової сім'ї, Центральний банк (БНБ) є одним із найстаріших банківських установ у Європі, його було створено в

¹¹ Хоружий С. Г. Розподіл регуляторних і наглядових функцій на фінансовому ринку: європейський досвід та рекомендації для України. К. : ОФЕА. 2016. 28 с.

1879 р. БНБ має важливі регуляторні та грошово-наглядові повноваження (насамперед, за банками як кредитними установами).

БНБ, на відмінну від німецького Bundesbank, є єдиним органом нагляду за діяльністю банків. Його роль як керівника чітко вказано в Law on the Bulgarian National Bank (LoBNB)¹² : «Болгарський національний банк регулює та контролює діяльність у своїй країні з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту вкладників інших банків».

Контроль за діяльністю кредитних установ у Болгарії є одною з основних функцій БНБ, яку спрямовано на підтримку стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників. Банківська система Болгарії є предметом законодавчої бази для реалізації Базель III в Європейському союзі. Ці вимоги прописані у Paketі CRD IV¹³ , який набрав чинності з 1 січня 2014. Paket містить положення про вимоги до капіталу (Постанова (ЄС) № 575/2013¹⁴) – безпосередньо уживане до держав-членів та директиви про вимоги до капіталу (Директива 2013/36 / ЄС), у болгарському законодавстві набув чинності з 25 березня 2014 р.

БНБ керується законом про кредитні установи (LCI)¹⁵ , виконавчими актами, рекомендаціями, стандартами та іншими керівними вказівками, прийнятими Європейською банківською адміністрацією (ЕВА).

До початку роботи на території Болгарії кожен банк повинен отримати ліцензію від Національного банку. Для цього банк, його акціонери та члени керівництва і ради (або ради директорів) повинні відповідати тим вимогам, яких викладено в LCI.

¹² Law on the Bulgarian National Bank. Веб-сайт. URL : http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_bnb_en.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

¹³ Capital Requirements Directive IV (CRD IV). Веб-сайт. URL : http://www.cicero-group.com/files/CRD_IV_Special.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

¹⁴ РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 575/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА. Веб-сайт. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:BG:PDF> (дата звернення: 15.08.2021).

¹⁵ Закон за кредитните институции. Веб-сайт. URL : http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_creditinstitutions_bg.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

Національний банк проводить моніторинг кожної з кредитних організацій на основі нормативних звітів і перевірок, що охоплює фінансовий стан і управління ризиками, притаманними в кредитних та інших видах діяльності.

На мікрорівні наглядом є забезпечення того, щоб кожен банк працював безпечним чином і мав достатній капітал, резерви для запобігання ризиків, пов'язаних із його діяльністю. У той же час БНБ здійснює дослідження та аналіз подій, тенденцій у банківському секторі у цілому (макроекономічний рівень), з метою запобігання та зниження системного ризику, уникаючи несприятливих наслідків у секторі, що дасть стійкий фактор для економічного зростання.

У центрі уваги банківського нагляду є також дотримання інших регуляторних вимог, таких як запобігання відмиванню грошей, фінансування тероризму та фінансового шахрайства. БНБ контролює наявність у банках і фінансових установах адекватних процедур, для цього прописано ряд суворих правил «Знай свого клієнта»¹⁶, які мають використовуватися проти злочинної діяльності. Використовується також ряд інструкцій від ЄС, такі як регулювання (ЄС) 961/2010 Європейського Союзу для реалізації обмежувальних заходів проти Ірану, документ «консенсус щодо зобов'язань, що впливають з Європейської Правил 1781/2006», в якому прописано спрямованість на забезпечення рівних умов між європейськими провайдерами платіжних послуг для перевірки інформації про платника, використовується також інструкція про заходи належної перевірки клієнта та про побудову систем для запобігання ризику відмивання грошей.

Центральний банк Швейцарії (SNB) не виконує прямої функції нагляду щодо окремих гравців на фінансовому ринку; як незалежний інститут, SNB, проте несе відповідальність за загальну стабільність системи у фінансовому центрі. FINMA і SNB тісно співпрацюють.

¹⁶Указання "Опознай своя клиент". Веб-сайт. URL : <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSOtherRegulations/BSAnti-moneyLaundering/index.htm> (дата звернення: 15.08.2021).

За ст.19 закону 951.11 про Швейцарський національний банк¹⁷, щоб захистити стабільність фінансової системи держави, SNB контролює систему клірингу та розрахунки за платежами (платіжні системи) або угоди з фінансовими інструментами, зокрема цінними паперами (управління цінними паперами). SNB також може накладати мінімальні вимоги для роботи платіжних систем або управління цінними паперами, для зниження ризиків стабільності фінансової системи (ст. 20 закону 951.11). Такі вимоги можуть, зокрема, належати до організаційної основи, загальних умов, експлуатаційної безпеки, допуску учасників до системи щодо.

Цифровізація є важливим фактором конкурентоспроможності швейцарського фінансового центру. Це сприяє створенню нових інноваційних бізнес-моделей у фінансовому секторі. Ці розробки, серед іншого, зумовлюють більш потужні та сучасні мобільні пристрої для користувачів, з покращеною доступністю та можливістю аналізу значних за обсягом даних, включаючи технологію блокчейну.

У 2017 році Федеральна Рада Швейцарії дослідила нормативно-правові акти у галузі банківського права та переробила їх, щоб бути нейтральними до технологій (наприклад, відео- та онлайн-ідентифікація).

1 січня 2019 року вступила в силу категорія ліцензії, пристосована для fintech. З тих пір компанії, які працюють за межами основної діяльності банків, можуть приймати депозити від широкого загалу до максимум 100 мільйонів швейцарських франків на професійній основі за умови спрощення вимог.

Федеральна рада розглядає стійке фінансування як чудову можливість для швейцарського фінансового центру. Поєднання провідних фінансових (fintech) послуг та цифрових технологій є особливо перспективним. З цієї причини Державний секретаріат з міжнародних фінансів (State Secretariat for International Finance)

¹⁷ 951.11 Legge federale sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN). Веб-сайт. URL : <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20021117/index.html> (дата звернення: 15.08.2021).

разом із представниками секторів запусив нову мережу Fintech 3 листопада 2020 року – green fintech¹⁸.

Банківська діяльність у Швейцарії знаходиться під управлінням Швейцарського органу нагляду за фінансовим ринком (Swiss Financial Market Supervisory Authority – FINMA), повноваження якого ґрунтуються на різних федеральних законах. Нормативний та інституційний моніторинг відповідними компетентними установами, що здійснюють нагляд банківської та фінансової системи, сповільнювали темпи цифровізації Швейцарії. Однак, з 2015 року швейцарські регуляторні організації почали активно підтримувати цифровізацію банківських послуг, чим стимулювали до покращення і без того надійну банківську систему Швейцарії. FINMA провела ряд змін, що стосувались нормативного регулювання цифровізації банківських процесів, що спричинило такі нововведення, як ідентифікація клієнтів через Інтернет¹⁹.

Банківську систему Японії очолює Центральний банк – Банк Японії (BoJ), 55% акцій якого припадають державі. БЯ створено в 1882 р. терміном на 30 років. Пізніше цей термін було подовжено ще на 30 років, а в 1942 р. році банк одержав безстроковий статус. Йому надано монопольне право емісії банкнот²⁰.

Діяльність Банку Японії встановлено спеціальним Законом «Про центральний банк Японії»²¹ від 1942 р., який у 1979 р. було поновлено й узгоджено із законом від 1942 р. Головний капітал банку було встановлено у розмірі 100 млн ієн. І до теперішнього часу, він не змінився. 55% капіталу припадає державі, 45% – приватним акціонерам (приватним особам, фінансовим установам, страховим компаніям тощо). Акціонерам було гарантовано дивіденди у розмірі 4%, які за умови вкрай високих

¹⁸ Harnessing the Power of Digital Finance for Sustainable Financial Markets. Веб-сайт. URL : <https://www.iisd.org/articles/harnessing-power-finance-and-technology-deliver-sustainable-development> (дата звернення: 05.08.2021).

¹⁹ S. Jatic , M. Ilic , L. Miletic , A. Markovic. Strategy of Swiss banking sector towards digitalization trends. International journal of economics and law. Serbia. 2017.V. 20. P. 61-72.

²⁰ Мельник П. В. Банківські системи зарубіжних країн : підруч. К. : Алерта, Центр учбової літератури, 2010. 589 с.

²¹ Bank of Japan Act. Веб-сайт. URL : <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=92&vm=02&re=02> (дата звернення: 05.08.2021).

доходів банку зростали до 5%. Решта прибутку надходила до державного бюджету.

До діяльності банку належать контроль за кредитною сферою та нагляд за безперебійним функціонуванням системи платежів і розрахунків шляхом надання кредитів на невеликий строк кредитним організаціям. Засоби грошово-кредитної політики Банку Японії протягом кількох післявоєнних десятиліть відрізнялися від тих, які використовувалися центральними банками розвинутих капіталістичних країн. Приміром, коригування облікової ставки, політика мінімальних резервів та операції на відкритому ринку мали невеликий вплив на грошово-кредитний ринок, а головним інструментом грошово-кредитної політики Банку Японії було пряме кількісне лімітування кредитів в умовах штучно заниженого ступеня відсотку. У середині 70-х рр. ситуація в економіці Японії докорінно змінилася: слідом за високими темпами економічного зростання прийшла глибока і довгострокова криза. Зі зміною фази економічного циклу вельми піднялося значення грошово-кредитного регулювання економіки, що зумовлено, приміром, посиленням позицій держави у банківській системі.

Згідно з прогнозом OECD Digital Economy Outlook 2020, доступність цифрової інфраструктури Японії (включає рівень використання Інтернету, швидкість мобільного зв'язку, швидкість Інтернету тощо) вважається загалом високим, беручи до порівняння усі країни світу.

OECD Digital Economy Outlook 2020 це огляд, в якому розглядається поточний стан і перспективи цифровізації, відображені тенденції в політиці, нормативному регулюванні та управлінні, включаючи управління даними, показано як цифрова трансформація впливає на економіку і суспільство.

У матеріалі приділяється також увага тому, як пандемія КОВІД-19 посилює можливості і проблеми, пов'язані з цифровими перетвореннями.

З іншого боку, щодо Японії, зазначено, що використання Інтернет-сервісів, таких як національні адміністративні процедури, відстає від інших країн. «Світовий рейтинг конкурентних цифрових технологій 2020», опублікований

Інститутом розвитку менеджменту (IMD), показує, що Японія стикається з браком капіталу та людських ресурсів у цифровій галузі, недостатньою гнучкістю у бізнесі²².

Центральний банк Франції створено 18 січня 1800 р. першим консулом у консульстві Наполеона Бонапарта, по моделі Банку Англії, в першу чергу, щоб бути регулятором на ринку зі зниженням вартості грошей та у другу – для підтримки нової валюти. Згідно зі статутом, написаним Клодом Пер'є, Банк Франції представив себе юридично, як компанії з обмеженою відповідальністю зі статутним капіталом 30млн. франків, поділених на 30 тис. акцій, зареєстрованих у 1000 франків. Акціонерами було представлено 15 регентів і 3 цензори. Зустріч губернаторів формує Генеральну раду, яка обирає Центральний комітет (ЦК) – трьох членів, включаючи президента ради. Центральний Комітет був відповідальним за проведення усіх операцій банку.

АСРР – це французький наглядовий орган, один із органів Центрального банку Франції²³. АСРР є незалежний адміністративний орган без статусу юридичної особи, яка здійснює контроль за діяльністю банків і страхування у Франції. Його було засновано у січні 2010 р. на підставі Указу № 2010-76²⁴, шляхом з'єднання банківської комісії, інспекції страхування (АСАМ), Комітету страхових компаній (СЕА) і комітету з кредитних організацій та інвестиційних компаній (СЕСЕІ).

Це злиття було створено відповідно до ст. 152 Закону про модернізацію економіки 2008 р. Місія АСРР полягає у забезпеченні «збереження стабільності фінансової системи та захисту клієнтів, страхувальників, членів і бенефіціарів, які перебувають під його контролем».

²² OECD Digital Economy Outlook 2020. . Веб-сайт. URL : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bb167041-en/index.html?itemId=/content/publication/bb167041-en> (дата звернення: 05.08.2021).

²³ Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М. : Книжный мир, 2003. 895 с.

²⁴ Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance. Веб-сайт. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021719945&dateTexte=&categorieLien=id> (дата звернення: 05.08.2021).

АСРР здійснює докладне вивчення бухгалтерського обліку та пруденційних звітів, щоквартальних або щорічних, у міру необхідності, звіти внутрішнього контролю, оцінку платоспроможності і перестраховальних зобов'язань. АСРР індивідуально обслуговує моніторинг страхових агентств та тримає їх під контролем. Це дозволяє проводити свої аналізи та оцінки фінансового становища організацій.

Страховання на місці, тобто АСРР проводить детальний нагляд на території страхового агентства, щоб контролювати діяльність організації. Визначення перевірок, проведених на території залежить у першу чергу від результатів, а також якості переданих звітів про фінансове становище організації. Це може залежати також від інших параметрів, таких як кількість і зміст вимог страхувальників. Інспектування на місці проводить широкий спектр досліджень детального аналізу пруденційних та бухгалтерських звітів, АСРР прагне надати критичну оцінку функціонування організації та здійснення нормативних актів.

Здійснюються нагляд та контроль за: фінансуванням статуту та дотримання пруденційних правил; якістю управління; правилами управління; інструментами та процедури страхування; управлінням ризиками; платоспроможністю організації в цілому.

«Основні принципи ефективного банківського нагляду», видані Базельським комітетом, є найбільш важливим стандартом у галузі регулювання і банківського нагляду Франції. Тому ці принципи визначають загальну основу для АСРР, а саме: нормативно-пруденційний принцип, принципи методів управління, принципи у повноваженнях органів влади, Світовий банк і МВФ використали ці принципи у рамках програми оцінки фінансового сектора (програма оцінки фінансового сектора – FSAP²⁵) або доповідей про здійснення міжнародних стандартів та кодексів (Звіт про дотримання стандартів та коди – ROSC²⁶).

²⁵ FSSA Country Reports. Веб-сайт. URL: <https://www.imf.org/external/NP/fsap/fsap.aspx> (дата звернення: 05.08.2021).

²⁶ ROSC. Веб-сайт. URL: <http://www.worldbank.org/ifa/rosc.html>. (дата звернення: 05.08.2021).

Постійний контроль здійснює АСРР над: дирекцією загальних та спеціалізованих установ (DCECGS) та об'єднанням інвестиційних фірм (DCEMEI).

Фінансовий сектор піддається ризику відмивання грошей і фінансування тероризму. Тому АСРР працює згідно з положенням у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (LCB-FT). І так само, як і Болгарський Національний банк, виконує, контролює та наглядає відповідно до статті L. 561-36 за дотриманням особами, які перебувають під їх зобов'язаннями, що стосуються боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. АСРР також несе відповідальність за реалізацію Регламенту (ЄС) 1781/2006 щодо осіб, які підпадають під дію зобов'язань, пов'язаних з європейськими і національними обмежувальними заходами у боротьбі з фінансуванням тероризму.

Багатоаспектним є банківський нагляд в Італії. Він належить до «змішаної» схеми банківського нагляду. Так, він здійснюється центральним банком та Міжміністерським комітетом по кредитах та збереженнях. Останній очолює Міністр фінансів, який за необхідності може самостійно приймати рішення. Комітет несе відповідальність, в основному за дотримання законності у сфері кредитної політики і за стан захисту ощадних банків. Основні принципи нагляду за банківською діяльністю сформульовано в Законі Італійської Республіки «Про банки», який прийнято у 1993 р. У ньому визначено статус органів банківського і фінансового нагляду та процедури його здійснення, зокрема, Національна комісія з контролю за фінансовими компаніями і фондовою біржею, яка контролює діяльність кредитно-фінансових установ на ринку цінних паперів²⁷.

Після розвитку «фінтех-технологій» (fintech) Банк Італії створив Milano Hub – інноваційний центр, побудований для підтримки цифрової еволюції італійського фінансового ринку та залучення нових інвестицій. Фактично центр є тією ланкою, де регулятор допомагає різним операторам співпрацювати у

²⁷ Рождественская Т. Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации : 12.00.14 : дисс. ... д-ра юрид. наук. МГЮА, Москва, 2012. 432 с.

розробці цифрових проектів та сприяти оцінці якості та безпеки інноваційних інструментів.

Milano Hub був утворений у грудні 2020 року. Мілан був обраний місцем локації інноваційного центру завдяки розташуванню значної кількості банків та інвесторів. Основною метою його утворення є підтримка впровадження цифрових технологій на італійському фінансовому ринку та заохочення їх безпечного використання з метою збереження фінансової стабільності та уникнення прийняття ризикованих та потенційно небезпечних рішень. Центр також покликаний зміцнити здатність банків реагувати на виклики, спричинені цифровізацією, з точки зору витрат та послуг, що надаються. Проекти, подані приватним сектором, будуть відібрані на основі прозорих та заздалегідь визначених критеріїв і процедур, що враховуються як при їх розробці, так і при впровадженні. Особлива увага приділяється їх потенційному впливу та практичному застосуванню, що відбувається шляхом залучення груп незалежних експертів, університетів та суб'єктів різних сфер²⁸.

Слід зазначити, що є чимало спільних та відмінних рис у контрольно-наглядових повноваженнях центральних банків та контрольних органів вище перелічених країн. Відрізняються вони між собою складом та порядком формування, обсягом функцій та повноважень. Проте характерними для усіх є принципи функціонування, згідно з якими визначаються лише основні, глобальні питання діяльності центральних банків, не втручаючись у їхню оперативну діяльність.

2. Контрольні повноваження центральних банків англо-саксонської системи права в умовах цифровізації

На початковому етапі свого розвитку система регулювання діяльності банківських установ та нагляду за їх діяльністю створювалася в окремих країнах самотійно. Кожна країна намагалась окремо від іншої виконувати указану діяльність самотійно. При цьому умови здійснення банківського нагляду

²⁸ Banca d'Italia. Milano Hub. Веб-сайт. URL: <https://www.bancaditalia.it/focus/milano-hub/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1> (дата звернення: 05.08.2021).

закладалися, як правило, в законодавчих актах, що регулюють статус центрального банку. Банківське регулювання та нагляд найчастіше були і є складовою повноважень саме центральних банків держави²⁹. У зв'язку з тим, що функцією банківського регулювання та нагляду є створення безпечної та здорової банківської системи і попередження нестабільності фінансової системи в цілому, центральний банк як інститут, що здійснює державне управління грошово-кредитною політикою і є кредитором останньої інстанції, є природним центром банківського нагляду.

Кожна держава на свій розсуд організовує та здійснює контроль за сферою фінансових послуг, враховуючи особливості історичного, економічного, правового розвитку тощо. Спільним є те, що із цією метою, як правило, створюються спеціальні органи (установи, організації), які займаються саме цим питанням, а також те, що ці питання регулюються на найвищому законодавчому рівні³⁰.

Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансових послуг, можна поділити на такі, які здійснюють контроль виключно за банківською діяльністю (до таких органів належать центральні банки, а також ті, що контролюють різні сфери фінансових послуг, зокрема банківських. Є різні приклади таких органів. Так, у Великій Британії – Агенція фінансових послуг; у США – Федеральна Резервна Система, Контролер грошового обігу, Федеральна корпорація страхування депозитів, Служба фінансового контролю, 50 банківських департаментів штатів; Міністерство фінансів, Бюро нагляду за фінансовими установами в Канаді.

Метою нагляду та контролю в англосаксонській системі було забезпечити достатнього мінімального запасу капіталу. Більше того, доки резерву буде достатньо, щоб забезпечити кредитоспроможність, ліквідності можна буде завжди досягти здобуттям широких і дієвих оптових грошових ринків.

²⁹ Костюченко О.А. Банківське право: Банківська система.: підручник. 3-те вид. К. : Видавництво А.С.К., 2003. 928 с.

³⁰ Саєнко М. І. Правове регулювання державного контролю у сфері фінансових послуг в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 22 с.

Зважаючи на доступність такої фінансової ліквідності, органи регулювання/органи банківського нагляду дозволили банкам усіх англосаксонських держав значно зменшити ліквідність активів, що відбулося у 60-х рр. ХХ ст.

Англосаксонські вільні ринкові агенти наголошують, що більш пряме втручання державного сектора у банківський сектор призводить до неефективності, що породжується розподілом ресурсів, які не відповідають інтересам споживачів; а також до більших безнадійних позик та корупції³¹. Але це також значною мірою зменшує тиск на короткострокову максимізацію прибутку.

Більш тісне і тривале залучення державного сектора до банків також означало, що зовнішні механізми контролю англосаксонської системи, наприклад, прозора фінансова звітність та зовнішнє спостереження, не так добре розвинені, як в азіатській системі.

Кожна з країн мала свої причини для такого нововведення, але головна причина, яку відбито у будь-якому рішенні про об'єднання, зводиться до необхідності контролю над фінансовими ризиками на «єдиному просторі». Причому рішення ці приймали не лише країни із традиційно розвиненим фінансовим ринком, але і з так званою перехідною економікою. Саме в останньому випадку гостро відчувалася проблема не лише контролю над ризиками, що відрізняються особливістю «перетікати» з одного сегменту ринку в інший, але й необхідності паралельного розвитку усіх сфер. Наявність значних диспропорцій (наприклад, між розвитком банківського і страхового секторів) призводить до загальної недорозвиненості усього ринку в цілому. Більше того, однією з переваг роботи мегарегулятора вважається можливість ефективного контролю над фінансовими конгломератами, які створюють так звані «ризик холдингів». Розкриття й аналіз їх дуже складний, оскільки функціонально кожен наглядовий орган наглядає у рамках своїх повноважень і не має загальної картини, яка може містити в собі елементи фінансової кризи. Різні регулятивні і

³¹ Гудхард Чарльз Банки та керівні органи державного сектора економіки [Переклад з англ. Філатової Ю.]. *Банки та банківські системи країн світу*. Т. 2. № 4. 2009. С. 4–11.

наглядові органи в рамках своїх порівняно вузьких повноважень також нерідко перекладають один на одного свої функції, фактично залишаючи без нагляду цілі сфери фінансово-посередницької діяльності. Єдиний наглядовий орган може забезпечити досить гнучку систему регулювання. Важливим є момент, коли з розвитком фінансового ринку, що підпадає під різні рівні регулювання і нагляду, органи, учасники ринку – посередники – надають аналогічні фінансові послуги, потрапляючи таким чином у нерівні конкурентні умови. Загальним для всіх країн є створення системи норм і правил, обов'язкових для виконання комерційними банками, і системи контролю за їх дотриманням.

Усі наявні нині у світі системи банківського нагляду в науковій літературі поділяються на кілька основних типів. Кожен із виокремлених типів побудови банківського нагляду базується на одному з основних методів здійснення банківського нагляду³² : – виїзна інспекція; – аналіз матеріалів зовнішнього аудиту; – використання як матеріалів зовнішнього аудиту, так і матеріалів власного виїзного аудиту; – жорсткі вимоги до фінансової звітності.

Виїзна інспекція – такий підхід є характерним для банківської системи Сполучених Штатів Америки. У США діє змішана система банківського нагляду, в рамках якої Центральний банк поділяє обов'язки з нагляду з іншими органами державної влади.

У США банківський нагляд у рамках своєї компетенції здійснюють декілька агентств – Офіс валютного контролю; Федеральна корпорація страхування депозитів, Федеральний резервний банк і уряди штатів³³. До їх повноважень належать такі: ліквідація комерційних банків, що закриваються; розробка інструкцій, правил, вказівок і регламентацій; ужиття попереджувальних заходів; консультування керівництва комерційних банків; періодичні комплексні перевірки стану, операцій і політики підвідомчих комерційних банків; узагальнення звітів і статистичної інформації комерційних

³² Костюченко О. А. Банківське право : підручник. К.: Професіонал, 2004. 544 с.

³³ Поллард А. М. Банковское право США. М. : Прогрес, 2002. 340 с.

банків. Агентства працюють у складі робочих груп, а Федеральні агентства координують їх роботу і розробляють стандарти для спільних перевірок³⁴.

Що стосується фінансового ринку Великої Британії, то він регулюється різними державними установами. Міністерство фінансів займається питаннями, пов'язаними з виконанням Закону про фінансові послуги, визнанням закордонних інвестиційних бірж, контролем над виконанням фондовою біржею своїх функцій як офіційної установи, що займається лістингом цінних паперів³⁵. До сфери компетенції Міністерства фінансів входить, крім того, допомога закордонним регулюючим установам згідно із Законом про акціонерні товариства, а також зв'язок (через Банк Англії) з Комісією з питань діяльності фінансових організацій та Комісією з питань діяльності товариств із стопроцентним власним капіталом³⁶.

Банк Англії регулює та контролює ринок державних облігацій, ліцензує діяльність депозитарних установ відповідно до Закону про банківську діяльність. Разом із Комісією з цінних паперів і ф'ючерсів (Securities and Futures Authority, SFA) Банк Англії ліцензує маркет-мейкерів, що здійснюють операції з державними цінними паперами. Банк також є агентом уряду при розміщенні державних облігацій, відповідає за автоматизовану систему торгівлі державними облігаціями, надає рекомендації для вступу в члени ЛФБ. Представників Банку Англії включено до складу практично усіх професійних фінансових організацій. У цілому Банк Англії реалізує свою політику не на основі конкретних законів, а шляхом рекомендацій, які, проте, неухильно виконуються.

Комісія з питань діяльності фінансових товариств займається ліцензуванням та наглядом за діяльністю фінансових товариств.

Раніше банківський контроль у Великій Британії традиційно здійснювався Банком Англії при раді з банками.

³⁴ Шевченко А.Ю. Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду. *Адміністративне право і процес*. № 4 (10). 2014. С.107–114.

³⁵ Дейвид Дейзи. *Международные фондовые рынки* : учеб. пособ. М., 1998. 328 с.

³⁶ Ромашко О. Ю. *Регуливання міжнародних фондових ринків* : навч. Посібник. К. : КНЕУ, 2000. 239 с.

Кожний банк мав особисті зв'язки з Банком Англії, якому надавалися звіти, але, на відміну від інших систем нагляду, де супервізори провадять інспекції на місці для перевірки й отримання інформації, відповідальність за надання інформації Банку Англії лежала лише на банках³⁷.

Однак ця система неформального нагляду стала неефективною, коли чисельність банків зросла і в країні відбувся новий притік іноземного капіталу до банківських структур. Після цього систему нагляду було дещо змінено: делегувалися перевірки на місцях зовнішнім аудиторам, змінився зовнішній нагляд з боку Банку Англії³⁸.

На нашу думку, на цьому етапі у світі сформувалося дві основних моделі державного регулювання ринку фінансових послуг: монорегуляторна і полірегуляторна.

Монорегуляторна модель – модель єдиного регулятора є властивою Великій Британії. Для неї характерним є функціонування єдиного органу державної влади, який здійснює регулювання діяльності усіх без винятку фінансових посередників, визначає повноваження саморегульованих організацій³⁹.

Британська модель є характерною тим, що до компетенції Агентства з фінансових послуг входять не лише пруденційний нагляд фінансового ринку, але і регулятивні функції щодо поведінки бізнесу у плані захисту інтересів клієнтів – розробка пруденційних стандартів із захисту прав клієнтів, наявність механізмів примусу при порушеннях, створення інституту фінансового омбудсмена⁴⁰.

Перший етап реформи завершився у червні 1998 р., коли Агентство з фінансових послуг було наділено функціями банківського нагляду, що перейшли йому від Банку Англії. Він набув чинності у грудні 2001 р. Відповідно до Акта про

³⁷ Старинський М. В. Порівняльне банківське право. Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. 299 с.

³⁸ Основные правовые системы современности : пер. с фр. В.А. Туманова. М. : Междунар. отнош., 1999. 400 с.

³⁹ Ящицак О. Р. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг. *Адвокат*. 2011. № 3. С. 28–33.

⁴⁰ Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2003. 104 с.

фінансові послуги і ринки політика консолідації регулювання на фінансових ринках була продовжена переданням Агентству з фінансових послуг функцій низки організацій – Комісії з будівельних товариств; Організації з регулювання інвестиційного менеджменту; Управління приватних інвестицій; Управління цінних паперів і ф'ючерсів.

Крім того, на підставі закону Агентством з фінансових послуг уповноважено припинення маніпулювання на фінансових ринках. У жовтні 2004 р. Агентство з фінансових послуг почало регулювати іпотечне кредитування, у січні 2005 р. – на підставі Директиви про страхове посередництво – загальне страхування.

Голова та члени Ради Агентства фінансових послуг призначаються Першим Лордом Міністерства фінансів. Агентство фінансових послуг сформовано з фахівців широкого профілю, які мають досвід професійної діяльності у галузі фінансових послуг, юридичних та бухгалтерських послуг, державної служби та в інших регуляторних і наглядових органах⁴¹.

Агентство з фінансових послуг здійснює нагляд за діяльністю кредитних спілок Англії, Шотландії, Уельсу. Створена система фінансового регулювання сприяла розширенню діапазону послуг, які пропонують своїм членам кредитні спілки. Основними цілями Агентства з фінансових послуг є: ринок довіри - підтримання довіри до фінансової системи; підвищення поінформованості громадськості; сприяння у розумінні громадськістю фінансової системи; захист інтересів споживачів; забезпечення належного ступеня захисту споживачів; скорочення фінансових правопорушень.

Характер та масштаби наглядової діяльності Агентства з фінансових послуг залежать від величини оцінки ризиків у діяльності кредитних спілок, встановлюється можливий вплив ризиків на споживачів та ринок у цілому, а також вірогідність їх настання. У своїй контрольній діяльності при визначенні ризиків Агентство з фінансових послуг використовує два підходи:

⁴¹ Якушик І. Д. Інституціональна структура регулювання фінансового ринку: адаптація зарубіжного досвіду. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2009. № 2. С. 400–407.

«вертикальний нагляд» – оцінка ризиків окремих фірм та «горизонтальна робота» – використовується для оцінки наскрізних ризиків, тобто за участі декількох суб'єктів, пов'язаних із ринком. Для суб'єктів, яких за величиною ризиків було зараховано до середніх та високих, Агентство з фінансових послуг здійснює координацію своєї роботи в рамках взаємовідносин з внутрішнім менеджером відповідальним за регулярні оцінки ризиків (у циклі від одного до чотирьох років). Такий суб'єкт господарювання наглядовий орган відвідує протягом усього нормативного періоду. Крім того, Агентство з фінансових послуг здійснює моніторинг руху фінансових ресурсів у підконтрольних суб'єктів та дотримання ними встановлених норм і правил. За результатами проведених контрольних заходів Агентство з фінансових послуг може застосовувати фінансові санкції. Отже, контролюючий орган здійснює свою наглядову діяльність на регулярній основі та своєчасно може прийняти належні заходи щодо попередження та усунення негативних наслідків.

Проте, для суб'єктів, які отримали низьку оцінку ступеня ризиків, не передбачений регулярний характер наглядової діяльності, встановлено періодичність перевірок Агентством з фінансових послуг два рази на рік.

Законодавство Великої Британії вимагає наявності у складі кредитних спілок служб внутрішніх кваліфікованих аудиторів, які були б підготовленими виконувати покладені на них зобов'язання. До функцій таких осіб зараховують: забезпечення дотримання політики та процедур; здійснення безперервної оцінки загальної ефективності контрольних систем; надавати рекомендації щодо поліпшення контрольних систем; проведення оцінки повноти, достовірності та своєчасності фінансової та операційної інформації.

Функції нагляду за страховими компаніями ще до ухвалення Закону 2000 р. було передано спочатку Міністерству фінансів, а потім Агентству фінансових послуг. Ліцензування на ринку цінних паперів до ухвалення Закону здійснювалося саморегульованими організаціями – об'єднаннями професійних

учасників ринку цінних паперів. Закон передбачав передачу цих функцій від саморегульованих організацій до Агентства фінансових послуг. Таким чином, передача регулятивних функцій на ринку фінансових послуг до нового мега-регулятора не була несподіванкою ні для учасників ринку, ні для самого регулятора, який мав досить часу, щоб підготуватися до виконання своїх функцій. Доля ж самих саморегульованих організацій була під питанням, оскільки законодавець, не бачив подальшої перспективи таких організацій. У ситуації, що склалася, законодавець, не забороняючи діяльність саморегульованим організаціям у принципі і не вимагаючи припинення діяльності існуючих, передбачив, що з набранням чинності новим законом нові ліцензії саморегульованим організаціям видаватися не будуть⁴².

Діяльність Агентства з фінансових послуг повністю фінансується за рахунок учасників ринків – піднаглядних організацій. Казначейство призначає Раду Агентства з фінансових послуг, представлену Головою, Старшим виконавчим директором, виконавчими директорами. Рада визначає загальну стратегію, але поточне управління входить до компетенції виконавчого органу. Агентство з фінансових послуг підзвітне Міністерству фінансів, а також Парламенту. Значна частина роботи Агентства з фінансових послуг націлена на підтримку обізнаності громадськості з питань фінансового характеру, зокрема організації приватних фінансів. У цьому сенсі діяльність Агентства з фінансових послуг має характер державних послуг⁴³.

Таким чином, можна зробити висновок, що для ефективності впровадження неофіційного підходу у здійсненні банківського нагляду повинні бути дотримані такі умови: невелика кількість банків; сильна центральна влада; традиція тісного співробітництва між банкірами й супервізорами;

⁴² Дорош, О.Л. Небанківські фінансові інститути в економічній системі України : дис. ... кандидата. економ.наук : 08.01.01. Л., 2003. 224 с.

⁴³ Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2003. 104 с.

високопрофесійна робоча сила; ефективні системи управління в самих банках; жорстка аудиторська й облікова практика; повне розкриття інформації для забезпечення ринкової дисципліни⁴⁴.

Велику Британію визнають одним із «світових чемпіонів» у просуванні інновацій у секторі фінансових послуг, зокрема Лондон є лідером у створенні нового покоління лідерів фінтехнологій.

Інвестиції у технологічні рішення у фінансових організаціях зараз важливіші, ніж будь-коли, оскільки через пандемію COVID-19 світ переходить на дистанційну роботу та онлайн-канали. Це ще більше збільшило впровадження нового програмного забезпечення для ефективної обробки заявок на кредит.

У 2015 році Великобританія була першою країною, яка ввела в дію свою власну регуляторну систему фінтехнологій, яка дозволила впроваджувати інновації у продуктах та послугах. Успіх британських інвестицій у фінтехнології призвів до того, що ціла низка країн, включаючи Сінгапур та Австралію, оголосили про свої плани щодо аналогічних систем у галузі фінтехнологій наприкінці 2016 року. Уряд та регулюючі органи Великобританії створили прогресивну, відкриту та міжнародно-орієнтовану схему регулювання, а впровадження Директиви про платіжні послуги (PSD2) надихнув на створення Open Banking та нової хвилі інновацій.

Використання відкритих API (Application Programming Interface) надає третім сторонам доступ до даних, які традиційно зберігаються у діючих банків, а це означає, що фінтехнології можуть використовувати ці дані для створення нових продуктів та послуг. Отже, це дозволяє впроваджувати інновації у сферах, недоступних для США та інших країн по всьому світу.

У США діє ризик-орієнтована модель банківського нагляду, де поєднуються безвиїзний нагляд, регулярні зустрічі з керівництвом комерційного банку та інспекція. На початку виявляються найбільш ризиковані сфери діяльності

⁴⁴ Хомутенко А. В. Міжнародний досвід організації фінансового контролю в системі кредитних спілок. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2009. № 11. С. 122–127.

комерційного банку, потім під час проведення виїзної інспекції проводиться перевірка діяльності банку у цих сферах, на підставі чого виставляється загальна оцінка стану певного комерційного банку. Компоненти такого оцінювання відрізняються залежно від типу фінансової установи (комерційний банк, банківська холдингова компанія; відділення іноземного банку, депозитний банк).

Під час оцінювання комерційних банків використовується структурована рейтингова система. Найбільш відомою системою, що формалізує результати такої інспекції, є CAMEL (Capital. Assets. Management. Earnings. Liquidity. – «Капітал. Активи. Управління. Доходність. Ліквідність»), що діє з 1979 р.⁴⁵.

За всю історію розробки й удосконалення власних методичних підходів до класифікації кредитних організацій за групами проблемності Національний банк України у цілому використовує елементи моделі CAMEL. Прикладами можуть бути Тимчасовий порядок формування комерційними банками фонду страхування вкладів фізичних осіб, затверджений Постановою Національного банку України від 28 травня 1996 р. № 125. США є країною, де діє найбільша кількість комерційних банків у світі (понад п'ять тисяч). Природно, що система моніторингу комерційних банків істотно відрізняється від систем нагляду країн, де діють декілька десятків банків. Багато комерційних банків унеможлиблює постійні перевірки їх діяльності на місці, наглядові органи неминуче вимушені більшою мірою спиратися на форми дистанційного контролю і використання економетричних методів. Моніторинг фінансового стану комерційних банків США з використанням комп'ютерних систем проводиться в інтервалах між перевітками на місці.

Системи, як правило, використовують фінансову інформацію, яку щокварталу зобов'язані надавати банки. У разі погіршення ситуації у банку банківський нагляд над цією установою стає більш інтенсивним. Органи нагляду вимагають у такому разі надання додаткової щомісячної, щотижневої або

⁴⁵ Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.

навіть щоденної детальної інформації з питань, що їх цікавлять. Зустрічі з керівництвом банку також стають частішими⁴⁶.

Метою моніторингу є виявлення фінансових проблем у проміжку між інспекціями. Результати використовуються для прискорення перевірок у комерційних банках з ознаками погіршення фінансового становища для виявлення найбільш слабких зон діяльності комерційних банків, що підлягають інспекції, направлення найбільш досвідчених інспекторів до проблемних комерційних банків.

Аналіз матеріалів зовнішнього аудиту банку є характерним для Великої Британії. Існує також концепція нагляду, коли органи нагляду керуються інформацією зовнішніх аудиторів і проводять виїзну інспекцію тільки в особливих випадках за вузьким колом питань. Орган банківського нагляду у Великій Британії тісно співпрацює з приватними аудиторськими фірмами. При такому нагляді від банків потрібно проведення аудиту один раз на півроку або раз на рік. У деяких випадках інспектори проводять зустрічі з аудитором або керівництвом банку⁴⁷. Центральний банк Англії отримує і перевіряє завірені зовнішніми аудитором річні баланси, а також щомісячні або квартальні звіти комерційних банків з інформацією про платоспроможність, ліквідність комерційного банку, відкрити валютну позицію і непогашені прострочені кредити, а також концентрацію кредитних ризиків. Такий спосіб ведення нагляду передбачає, що аудитор при виявленні серйозних проблем у банку або порушень ним банківського законодавства негайно проінформують органи нагляду.

Ураховуючи важливість аудиту за такого способу нагляду, органи нагляду повинні мати можливість впливати на вибір аудиторів комерційним банком. Зазвичай комерційний банк має можливість обирати аудитора зі списку, затвердженого органами нагляду та інформувати їх при зміні аудитора. У будь-якому разі органи нагляду мають можливість усунути аудиторів або анулювати результати аудиту у тому разі, якщо вважають роботу, виконану аудитором, незадовільною.

⁴⁶ Поллард А. М. Банковское право США. М. : Прогрес, 2002. 340 с.

⁴⁷ Костюченко О. А. Банківське право : підручник. К.: Професіонал, 2004. 544 с.

У Великій Британії немає інспекторів, які працюють на постійній основі, проте Банк Англії обов'язково проводить періодичну виїзну інспекцію комерційних банків з метою оцінювання певних сфер діяльності комерційного банку або проблем, які виникли.

У науковій літературі зазначається, що ще однією важливою особливістю банківського нагляду у Великій Британії та Німеччині є те, що вони проводять виїзну інспекцію також для того, щоб оцінити і затвердити систему внутрішнього контролю й аудиту у банківській установі. Основним завданням, що покладається на внутрішньобанківський контроль наглядовим органом, є розрахунок необхідного рівня капіталу залежно від ризиків, які несе комерційний банк при здійсненні своєї діяльності⁴⁸.

Прикладом використання як матеріалів зовнішнього аудиту, так і матеріалів власного виїзного аудиту, є Канада. У цій країні поєднуються використання одночасно двох вищезазначених способів нагляду. У Канаді створено державний орган з банківського контролю – Бюро нагляду за фінансовими установами. Раніше ці функції виконував Банк Канади. Органи нагляду проводять щорічну виїзну інспекцію банківських установ, проте залишають більш детальну перевірку операцій зовнішнім аудиторам. Зазвичай банківський нагляд Канади залучає кредитних фахівців для перевірки кредитних справ. Крім того, банки повинні щомісяця та щокварталу надавати звіти з операцій не тільки Бюро нагляду, але й відповідному органу парламенту.

Жорсткі вимоги до фінансової звітності є характерними для Нової Зеландії. Модель банківського нагляду, що покладається на публічність роботи банківської установи, прийнятна тільки у певних умовах. Ця модель банківського нагляду має дві назви: «публічна звітність» або «ринкова дисципліна». Ці назви передбачають, що жорсткі вимоги до обов'язкової публікації певної інформації про роботу комерційного банку призводять до

⁴⁸ Латковська Т. А. Юридична категорія «банківська діяльність». Наука і освіта – 2005: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 7–21 лютого 2005 р.) Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. Т. 45. Право. С. 65–68.

ринкової самодисципліни учасників ринку. Наглядові органи розраховують на те, що вимоги до публічності деталізованої інформації про фінансовий стан комерційного банку стимулюватимуть керівництво банку розсудливо приймати ризики, забезпечуючи надійну роботу банківської установи. Банківський нагляд зняв більшість обмежень для комерційних банків за винятком рівня адекватності капіталу і лімітів із кредитування інсайдерів.

Замість цього наглядові органи законодавчо ввели підвищені вимоги до публічної звітності комерційних банків. Комерційні банки зобов'язані щокварталу подавати докладні звіти про свою діяльність до Резервного банку, публікувати детальну інформацію про свій фінансовий стан, включаючи інформацію про якість активів, про забезпечення кредитів, про концентрацію кредитних ризиків, ринкові ризики, адекватність капіталу, правління банку. Публікована інформація має бути підписана правлінням банку для того, щоб підтвердити її достовірність.

Завдяки цьому долю банків вирішують більше клієнти, ніж центральний банк як наглядовий орган. За новою системою відповідальність за фінансовий стан банку покладається на його директора, який повинен стежити за дотриманням правил реєстрації банку, забезпечувати участь акціонерів у проведенні внутрішнього контролю. Проте, органи нагляду проводять щорічні зустрічі з керівництвом комерційних банків, а також установили законодавчу вимогу про перевірку комерційного банку зовнішнім аудитом двічі на рік⁴⁹.

Нова Зеландія перейшла на таку модель 1996 р., у зв'язку з чим не можна зробити висновок про надійність цієї системи, зважаючи на специфіку банківської системи цієї країни, що полягає у тому, що всі великі комерційні банки в Новій Зеландії перебувають в іноземній власності, і їх діяльність, включаючи іноземні відділення, є предметом нагляду у країні, де ці банки зареєстровано.

⁴⁹ Шевченко А.Ю. Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду. Адміністративне право і процес. № 4 (10). 2014. С.107–114.

Більш детально хотілося б зупинитися на банківському нагляді у Сполучених Штатах Америки. Це приклад формального підходу до контролю, що вимагає активної перевірки на місці умов діяльності банку. Американський підхід виправданий великою кількістю невеликих банків і системою безфілійних банків в окремих штатах, що є результатом обмеження діяльності в просторі.

У Сполучених Штатах Америки збитки банку більшою частиною покриваються за рахунок офіційних програм страхування депозитів, що сприяє значному громадському і політичному тиску на суворий підхід до банківського нагляду. На відміну від країн, де влада покладається на сторонніх експертів, банківські супервізори у Сполучених Штатах Америки повинні самі мати навички щодо оцінки якості активів та інших аспектів банківської діяльності⁵⁰. При здійсненні нагляду у Сполучених Штатах Америки застосовується цільове планування перевірок на місцях, використання зовнішнього нагляду й системи раннього попередження, використання досягнень комп'ютерних технологій. Це дозволяє наглядовим органам мати відносно постійну кількість перевіряючого персоналу, незважаючи на зростання активів і складність фінансової системи.

Усі банки та фінансові установи у Сполучених Штатах Америки є об'єктом банківського нагляду. Особливості структури банківської системи Сполучених Штатів Америки обумовили специфіку організації і здійснення банківського нагляду в США, що має прояв у розгалуженості його системи (нагляд федеральних органів та нагляд уряду штату).

Серед центральних банків світу унікальною є *Федеральна резервна система США*, якої було створено відповідно до Закону 1913 р. Сучасні структура і повноваження *Федеральної резервної системи* ґрунтуються на положеннях Закону про банки 1935 р., Угоді між *Федеральною резервною системою* і Казначейством 1951 р., Законі про дерегулювання депозитних установ і контроль за грошовим обігом 1980 р.

⁵⁰ Старинський М. В. Порівняльне банківське право. Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. 299 с.

У Сполучених Штатах Америки існують чотири органи банківського нагляду, контролю і регулювання: Служба контролера грошового обігу при міністерстві фінансів США, Федеральна резервна система, Федеральна корпорація страхування депозитів, органи банківського нагляду штатів.

Найстарішим розпорядчим органом із нагляду за банківською діяльністю є Служба Фінансового Контролю *Федеральної резервної системи* Сполучених Штатів Америки. Її було створено на підставі Закону про національну валюту від 1863 р. і діє вона на підставі Закону про національний банк 1864 р. Формально Служба Фінансового Контролю належить до складу Федерального Казначейства, тобто є ланкою виконавчої влади. Однак, у той же час фінансовий контролер, який призначається на строк 5 років Президентом Сполучених Штатів Америки та затверджується на посаді Сенатом, не може бути невмотивовано зміщений з посади. Отже, застосовується законодавча конструкція, яка демонструє незалежність урядової агенції від контролю з боку органів виконавчої влади і дозволяє діяти Службі Фінансового Контролю як органу, незалежного від обох гілок влади: законодавчої та виконавчої. Основні функції Служби Фінансового Контролю: а) загальний нагляд за застосуванням федерального банківського законодавства; б) встановлення правил та видання інструктивних матеріалів, що регулюють порядок реєстрації статутів та ділову практику національних банків, контроль за їх діяльністю та ліквідацією; в) надання чартерів новоствореним національним банкам⁵¹.

Служба Фінансового Контролю має свій апарат (близько 2000 осіб), якого поділено на шість територіальних відділень. Характерною особливістю діяльності Служби Фінансового Контролю є те, що обслуговування підконтрольних банків служба здійснює за їх рахунок⁵².

Таким чином, метою проведення державної політики США у галузі банківського нагляду є здоров'я й стійкість усієї банківської системи, а не попередження індивідуальних

⁵¹ Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1994. 200 с.

⁵² Бобраков Ю.И. США: Центральный банк и экономика. М. : Наука, 1988. 160 с.

банківських банкрутств. При цьому, як зазначають експерти, якщо концентровані банківські системи європейських країн інтернаціоналізують більшість витрат галузі нагляду та збитки розподіляються на рівні відділень, в американській банківській структурі витрати нагляду значно більшою мірою несуть регулятивні агенції, тоді як збитки банку в основному покриваються за рахунок офіційних програм страхування депозитів. Це створює значний громадський і політичний тиск на суворий підхід до банківського нагляду⁵³.

Діяльність національних банків контролюється і регулюється *Федеральною резервною системою* разом із двома іншими органами – Управлінням контролера грошового обігу і *Федеральною корпорацією страхування депозитів*. Нагляд за банками штатів – членами *Федеральної резервної системи*, депозити яких застраховані у *Федеральній корпорації страхування депозитів*, здійснюється органами банківського нагляду штатів, *Федеральною резервною системою* і *Федеральною корпорацією страхування депозитів*. Банки штатів, які не є членами *Федеральної резервної системи*, але чії депозити застраховані у *Федеральній корпорації страхування депозитів*, контролюються двома структурами: органами банківського нагляду штатів і *Федеральною корпорацією страхування депозитів*. Банки штатів, які не входять до *Федеральної резервної системи* і не страхують депозити у *Федеральній корпорації страхування депозитів*, контролюються органами банківського нагляду штатів⁵⁴.

У Сполучених Штатах Америки *Федеральна корпорація страхування депозитів* користується незаперечним авторитетом у населення. Вкладники переконані, що корпорація контролює стан справ у кожній без винятку фінансово-банківській установі і в разі потреби здійснить необхідні заходи. *Федеральна корпорація страхування депозитів* є державною корпорацією, яка працює під контролем Конгресу та федерального уряду при

⁵³ Витас Д. Взаимодополняющее конкурентное взаимодействие финансовых посредников и рынков: Мировой банк, 1989. 171 с.

⁵⁴ Банківський нагляд : навч. посіб. / Л.В. Конопатська, К.С. Расвський. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана». К. : КНЕУ, 2008. 336 с.

значному ступені самоуправління. Федеральною корпорацією страхування депозитів управляє Рада директорів, до складу якої входять п'ять членів⁵⁵.

Політика органів нагляду, контролю і регулювання у Сполучених Штатах Америки ґрунтується на трьох основних концепціях: *теорії суспільних інтересів*, теорії «зрощення» і теорії суспільного вибору. Відповідно до теорії суспільних інтересів органи нагляду і контролю діють в інтересах суспільства в цілому. За *теорією «зрощення»* досить часто органи нагляду й регулювання встановлюють правила, котрі цілком влаштовують банки, так що державне регулювання для них є справді вигідним. *Теорія суспільного вибору* ґрунтується на тому, що органи банківського нагляду й контролю приймають рішення у власних інтересах.

На сучасному етапі відбуваються досить палкі дискусії з приводу реформування системи регулювання та нагляду США з метою її спрощення, усунення паралельності контролю та розмежування відповідальності.

Основним принципом розмежування компетенції у сфері здійснення банківського нагляду у Сполучених Штатах Америки є «походження» чартеру (ліцензії). Так, кожен федеральний орган банківського нагляду може здійснити свою перевірку національних банків, тобто контрольно-наглядові повноваження трьох органів перетинаються на одному об'єкті нагляду. Проте, існує певне функціональне розмежування їх контрольно-наглядової компетенції. Згідно з законом «Про національний банк» 1864 р., Рада керуючих федерального резерву щонайменше один раз на рік призначає інспекторську перевірку кожного банку федерального резерву, яку здійснює Рада керуючих за наявності спільної заяви десяти банків – членів банку федерального резерву. Членство банків штатів у банку федерального резерву зобов'язує їх дотримуватись умов щодо перевірки документів Ради, керуючих, та Ради директорів відповідного, банку, федерального резерву. Крім цього, кожен банк федерального резерву може, за згодою Голови

⁵⁵ Грушко В.І. Банківський нагляд : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Центр навч. л-ри, 2004. С. 11.

федерального резерву чи Ради керуючих системою федерального резерву, призначати проведення спеціальних інспекцій банків-членів у своєму окрузі⁵⁶.

Діяльність банків, що одержали чартер від уряду штату, підконтрольна виключно одному органу – органу банківського нагляду штату.

Контролер грошового обігу за згодою казначея Сполучених Штатів Америки призначає інспекторів для здійснення інспекцій національних банків. Інспекція національних банків здійснюється два рази на рік. Інспектора Міністерства фінансів наділений широкими контрольно-наглядовими повноваженнями. Якщо національно банк не виконає рекомендацій контролера грошового обігу, то на 120-й день після офіційного повідомлення посадова особа Міністерства фінансів має право на публікацію у своєму звіті результатів інспекції. За 90 днів до публікації робиться ще одне повідомлення національному банку чи контролюючому його банку.

Безпосередньо банківський нагляд здійснюється за системою CAMEL (міжнародна система оцінки банків), в якій становище банку оцінюється на основі п'яти аспектів: капіталу, активів, управління, доходів і ліквідності з додатковою суб'єктивною оцінкою ревізора. За кожним аспектом проставляють бали: починаючи з «1» (найвищий бал) – і закінчуючи «5» (незадовільний фінансовий стан). Таку ж систему оцінки фінансової спроможності банків запроваджено і в Україні.

Для забезпечення захисту споживачів від недобросовісних фінансових і банківських продуктів і практик до складу *Федеральної резервної системи* увійшов новий незалежний орган нагляду – Бюро фінансового захисту споживачів. Бюро уповноважене контролювати діяльність банків, а також небанківських фінансово-кредитних установ, зокрема тих, що спеціалізуються на іпотечному бізнесі, та кредитних спілок, які володіють активами понад 10 млрд доларів.

⁵⁶ Заверуха І.Б. Банківське право: навч. посіб. Львів: «Астролябія», 2002. 210 с.

До компетенції Бюро фінансового захисту споживачів належать: інформування споживачів про фінансові організації та їхні послуги; розроблення інструкцій та вимог до банків і небанківських фінансово-кредитних установ щодо захисту прав споживачів фінансових послуг; створення та забезпечення роботи Офісу фінансової грамотності; робота з безкоштовною «гарячою лінією»; співпраця з іншими банківськими регуляторами⁵⁷.

На особливу увагу заслуговують значні зміни, які відбулися у регулятивно-наглядній системі Сполучених Штатів Америки. З метою попередження криз і підвищення рівня фінансової стабільності у липні 2010 р. Конгрес США ухвалив закон про реформування фінансового сектора, відомий як закон Додда-Френка (Dodd-Frank Act), дія якого поширюється на банки, інвестиційні компанії та рейтингові агентства. Закон суттєво обмежує інвестування банками, учасниками системи страхування вкладів, у хедж-фонди і фонди прямих інвестицій, здійснення банками операцій на ринку деривативів. У цілому основні положення закону Додда-Френка стосуються посилення моніторингу системних ризиків і створення механізмів їхнього подолання, підвищення захисту прав споживачів фінансових послуг, встановлення жорстких вимог до капіталу та ліквідності банків, перенесення потенційних втрат від криз платників податків на учасників ринку, розширення повноважень *Федеральної резервної системи* і підвищення її відповідальності, централізації нагляду та уніфікації фінансового регулювання.

Згідно з положеннями закону суттєві зміни відбулися в діяльності *Федеральної резервної системи*. Так, значно розширилися повноваження та зросла відповідальність *Федеральної резервної системи* щодо моніторингу системних ризиків і забезпечення фінансової стабільності. Основні зміни в регуляторній діяльності *Федеральної резервної системи* передбачають: Рада керуючих *Федеральної резервної системи* зобов'язана визначати, вимірювати, здійснювати моніторинг та

⁵⁷ Науменко С. Е. Нові тенденції в монетарній політиці та діяльності центральних банків у посткризовий період. *Банківська справа*. 2011. № 5. С. 12–29.

усувати загрози стабільності фінансової системи Сполучених Штатів Америки. Крім того, створено нову посаду віце-голови *Федеральної резервної системи* з питань нагляду, основними функціями якого є розроблення рекомендацій для Ради з нагляду за фінансовою стабільністю щодо нагляду та регулювання; виконання наглядових функцій *Федеральної резервної системи* здійснюватиме не безпосередньо, а через федеральні резервні банки; усі компанії, нагляд за якими здійснює *Федеральна резервна система*, позбавлені права голосу на виборах директорів федеральних резервних банків; підвищення рівня прозорості діяльності *Федеральної резервної системи*. Йдеться про проведення Урядовою агенцією зі звітності аудиту кредитування, яке здійснює *Федеральна резервна система* у надзвичайному режимі⁵⁸.

Банки у Сполучених Штатах Америки повинні надавати щоквартальні повні звіти про свої операції, включаючи баланси, дані про прибутки та збитки, до зазначених федеральних контролюючих установ, крім того ці органи здійснюють обов'язкові зовнішні перевірки кожного банку не менше одного разу на рік чи два роки.

Для попередження появи системних ризиків, вчасного їх виявлення та здійснення ефективного моніторингу було створено Раду з нагляду за фінансовою стабільністю. До повноважень Ради з нагляду за фінансовою стабільністю належать: визначення системно важливих клірингових, платіжних і розрахункових систем, нагляд за якими має здійснювати *Федеральна резервна система*; здійснення контролю за дотриманням встановлених вимог системними небанківськими фінансовими установами; зобов'язання фінансових компаній відділити частину активів у разі, якщо вони становлять системну загрозу фінансовій стабільності Сполучених Штатів Америки; недопущення уникнення великими банківськими холдинг-корпораціями, які отримали

⁵⁸ Балянт Г.Р. Особливості організації системи банківського нагляду, регулювання та контролю у сполучених штатах Америки. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. № 18. 2013. С. 17 – 24.

кошти через державну програму викупу проблемних активів, жорсткого нагляду через продаж/ліквідацію своїх банків⁵⁹.

Небанківські фінансові інститути у Сполучених Штатах Америки можуть мати статус федеральних (загальнонаціональних) організацій та організацій штатів. Нагляд за їх діяльністю здійснюють: Федеральна резервна система та Федеральна корпорація страхування депозитів. Крім того, безпосередньо регулювання федеральних кредитних спілок у країні здійснює спеціально утворений урядовий орган – Національна адміністрація кредитних спілок. Остання слідкує за дотриманням кредитними спілками Федерального Закону про Кредитні спілки, Закону про справедливу депозитну діяльність, Закону справедливого кредитування та інших законодавчих актів, які регулюють їх діяльність.

До переваг Національної адміністрації кредитних спілок як інституту регулювання можна віднести: знання основ діяльності кредитних спілок; відстеження останніх змін у сфері регулювання; постійний взаємозв'язок з кредитними спілками; допомогу у здійсненні діяльності кредитних спілок; відповідальність перед громадою; підвищення довіри споживача.

Система оцінки ризиків кредитних спілок діє у Сполучених Штатах Америки. Виокремлюють дві основні групи ризиків: ринкові та ризики організації. Так само як і в Англії, нагляд здійснюється відповідно до величини оцінки ризиків. А за результатами проведених контрольних заходів Національна адміністрація кредитних спілок може вимагати сплати грошових штрафів, оплати послуг адвокатів та відшкодування понесених витрат. За необхідності Національна адміністрація кредитних спілок може зажадати від кредитної спілки звіт незалежного аудитора, який складається за результатами щорічного аудиту.

Висновки

З огляду на поточну технологічну трансформацію банківського сектору у цілому, і банківського нагляду зокрема,

⁵⁹ Науменко С. Е. Нові тенденції в монетарній політиці та діяльності центральних банків у посткризовий період. *Банківська справа*. 2011. № 5. С. 12–29.

можна надати оптимістичний прогноз. Так, технології пропонують більше можливостей аніж загроз саме у цьому контексті. З іншого боку, швидкі зміни також тягнуть за собою певні ризики. У першу чергу, у сфері банківської діяльності мова йде про кібербезпеку.

Шлях цифрової трансформації включатиме тривалий і постійний процес відкриття нових ідей, випробування їх та втілення на практиці. Можливості для вдосконалення технологій будуть постійно з'являтися і ніколи не потрібно припиняти з ними взаємодіяти. Потрібно сприймати таку динамічну реальність як джерело стимулювання.

Для розуміння різних переваг, які сучасні технології можуть запропонувати наглядовим органам у банківській сфері, зарубіжна наукова доктрина сформувала чотири покоління технологій банківського нагляду на основі визначених Банком міжнародних розрахунків. Цей підхід також дозволяє зрозуміти, де зараз перебуває кожна країна в процесі трансформації.

Перше покоління технологій нагляду ґрунтується на аналізі та перевірці даних вручну, використовуючи у більшій мірі описовий аналіз.

Друге покоління базується на використанні автоматизації деяких процесів, зокрема паперових та мануальних. За його використання полегшується глибинний аналіз даних, що провокує відповідний розвиток у майбутньому.

Третє покоління використовує значний обсяг інформації з багатьох баз даних, що відбувається на основі поглиблення автоматизації у значну кількість процесів, що здійснюються при банківській діяльності. Такий стан речей дозволяє отримувати дані з більшою деталізацією, різноманітністю та частотою, у порівнянні із технологіями попереднього покоління. Об'ємніші за обсягом бази даних у поєднанні з більшими обчислювальними можливостями дозволяють вдосконалити статистичне моделювання, включаючи аналітику та прогнозування.

Четверте покоління робить рівень автоматизації банківських процесів ще досконалішим, оскільки передбачає: використання та обробку різних масивів даних; переведення у автоматизоване виконання реалізацію тих наглядових задач та

завдань, які раніше виконувались працівниками (наприклад реагування та вирішення скарг клієнтів); застосовує штучний інтелект, що імітує людське мислення, формує вирішення певних завдань з неструктурованих даних і пропонує шляхи дій.

Список використаних джерел:

1. Латковська Т.А., Марущак А.В., Олексій У.О., Правові та теоретичні проблеми визначення інтернет-банкінгу в Україні. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики. Львів. 2021. №1(36). С. 27–34

2. The Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union & comments Part 3 / Union policies and internal actions Title VIII. веб-сайт. URL: https://www.lisbon-treaty.org/files/and-internal-actions_vbu88guqxkbnuwz3mkcdcs.html (дата звернення: 12.07.2021).

3. Directive 2006/48/ec of the European parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:32006l0048> (дата звернення: 12.07.2021).

4. Directive 2006/49/ec of the European parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:32006l0049> (дата звернення: 12.07.2021).

5. Directive 2004/39/ec of the European parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:32004l0039> (дата звернення: 12.07.2021).

6. Directive 2010/78/eu of the European parliament and of the council. Веб-сайт. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=uriserv:oj.l_2010.331.01.0120.01.eng (дата звернення: 12.07.2021).

7. Directive 2009/110/ec of the European parliament and of the council. Веб-сайт. URL: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2009:267:0007:0017:en:pdf> (дата звернення: 12.07.2021).

8. Gesetz über das kreditwesen (kreditwesengesetz - kwg). Веб-сайт. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kredwg/gesamt.pdf> (дата звернення: 12.07.2021).

9. Gesetz über die beaufsichtigung von zahlungsdiensten (zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – zag). Веб-сайт. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zag_2018/bjnr244610017.html (дата звернення: 12.07.2021).

10. Bafin's digitalisation strategy. Веб-сайт. URL: https://www.bafin.de/en/diebafin/zielestrategie/digitalisierungsstrategie/digitalisierungsstrategie_artikel_en.html (дата звернення: 12.07.2021).

11. Хоружий С. Г. Розподіл регуляторних і наглядових функцій на фінансовому ринку: європейський досвід та рекомендації для України. К. : ОФЕА. 2016. 28 с.

12. Law on the Bulgarian National Bank. Веб-сайт. URL : http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_bnb_en.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

13. Capital Requirements Directive IV (CRD IV). Веб-сайт. URL : http://www.cicero-group.com/files/CRD_IV_Special.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

14. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 575/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА. Веб-сайт. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:BG:PDF> (дата звернення: 15.08.2021).

15. Закон за кредитните институции. Веб-сайт. URL : http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_creditinstitutions_bg.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

16. Указания "Опознай своя клиент". Веб-сайт. URL : <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSOtherRegulations/BSAnti-moneyLaundering/index.htm> (дата звернення: 15.08.2021).

17. 951.11 Legge federale sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN). Веб-сайт. URL : <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20021117/index.html> (дата звернення: 15.08.2021).

18. Harnessing the Power of Digital Finance for Sustainable Financial Markets. Веб-сайт. URL : <https://www.iisd.org/articles/harnessing-power-finance-and-technology-deliver-sustainable-development> (дата звернення: 05.08.2021).

19. S. Jatic , M. Ilic , L. Miletic , A. Markovic. Strategy of Swiss banking sector towards digitalization trends. International journal of economics and law. Serbia. 2017.V. 20. P. 61-72.

20. Мельник П. В. Банківські системи зарубіжних країн : підруч. К. : Алерта, Центр учбової літератури, 2010. 589 с.

21. Bank of Japan Act. Веб-сайт. URL : <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=92&vm=02&re=02> (дата звернення: 05.08.2021).

22. OECD Digital Economy Outlook 2020. . Веб-сайт. URL : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bb167041-en/index.html?itemId=/content/publication/bb167041-en> (дата звернення: 05.08.2021).

23. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М. : Книжный мир, 2003. 895 с.

24. Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance. Веб-сайт. URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021719945&dateTexte=&categorieLien=id> (дата звернення: 05.08.2021).

25. FSSA Country Reports. Веб-сайт. URL: <https://www.imf.org/external/NP/fsap/fsap.aspx> (дата звернення: 05.08.2021).

26. ROSC. Веб-сайт. URL: <http://www.worldbank.org/ifa/rosc.html>. (дата звернення: 05.08.2021).

27. Рождественская Т. Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации : 12.00.14 : дисс. ... д-ра юрид. Наук. МГЮА, Москва, 2012. 432 с.

28. Banca d'Italia. Milano Hub. Веб-сайт. URL: <https://www.bancaditalia.it/focus/milano-hub/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1> (дата звернення: 05.08.2021).

29. Саєнко М. І. Правове регулювання державного контролю у сфері фінансових послуг в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ. 2010. 22 с.

30. Гудхард Чарльз Банки та керівні органи державного сектора економіки [Переклад з англ. Філатової Ю.]. *Банки та банківські системи країн світу*. Т. 2. № 4. 2009. С. 4–11.

31. Костюченко О. А. Банківське право : підручник. К.: Професіонал, 2004. 544 с.

32. Поллард А. М. Банковское право США. М. : Прогрес, 2002. 340 с.

33. Шевченко А.Ю. Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду. *Адміністративне право і процес*. № 4 (10). 2014. С.107–114.

34. Дейвид Дейзи. Международные фондовые рынки : учеб. пособ. М., 1998. 328 с.

35. Ромашко О. Ю. Регулювання міжнародних фондових ринків : навч. Посібник. К. : КНЕУ, 2000. 239 с.

36. Старинський М. В. Порівняльне банківське право. Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. 299 с.

37. Основные правовые системы современности : пер. с фр. В.А. Туманова. М. : Междунар. отнош., 1999. 400 с.

38. Ящищак О. Р. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг. *Адвокат*. 2011. № 3. С. 28–33.

39. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2003. 104 с.

40. Якушик І. Д. Інституціональна структура регулювання фінансового ринку: адаптація зарубіжного досвіду. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2009. № 2. С. 400–407.

41. Дорош, О.Л. Небанківські фінансові інститути в економічній системі України : дис. ... кандидата. економ. наук : 08.01.01. Л., 2003. 224 с.

42. Хомутенко А. В. Міжнародний досвід організації фінансового контролю в системі кредитних спілок. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2009. № 11. С. 122–127.

43. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.

44. Костюченко О. А. Банківське право : підручник. К.: Професіонал, 2004. 544 с.

45. Латковська Т. А. Юридична категорія «банківська діяльність». *Наука і освіта – 2005: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 7–21 лютого 2005 р.)* Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. Т. 45. Право. С. 65–68.

46. Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1994. 200 с.

47. Бобраков Ю.И. США: Центральный банк и экономика. М. : Наука, 1988. 160 с.

48. Витгас Д. Взаимодополняющее конкурентное взаимодействие финансовых посредников и рынков: *Мировой банк*, 1989. 171 с.

49. Банківський нагляд : навч. посіб. / Л.В. Конопатська, К.Є. Раєвський. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана». К. : КНЕУ, 2008. 336 с.

50. Грушко В.І. Банківський нагляд : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Центр навч. л-ри, 2004. С. 11.

51. Заверуха І.Б. Банківське право: навч. посіб. Львів: «Астролябія», 2002. 210 с.

52. Науменко С. Е. Нові тенденції в монетарній політиці та діяльності центральних банків у посткризовий період. *Банківська справа*. 2011. № 5. С. 12–29.

53. Балянт Г.Р. Особливості організації системи банківського нагляду, регулювання та контролю у сполучених штатах Америки. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. № 18. 2013. С. 17–24.

Факас І.Б.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-4408-7668

**СУДОВИЙ ЗБІР ЯК ПЛАТІЖ, ЩО ФОРМУЄ
СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ФОНД ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ
УКРАЇНИ**

Анотація. Зазначено, що метою реформування судової системи є подальше удосконалення законодавства України про судоустрій та судочинство, інших інститутів правосуддя, зокрема, інституту судового збору для практичного утвердження принципу доступу до правосуддя, ефективного і справедливого судочинства, дієвості системи фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення гарантій незалежності судової влади відповідно до стандартів захисту прав людини та цінностей, визначених Конституцією України та міжнародно-правовими зобов'язаннями України.

Відмічено, що ускладнилося процесуальне законодавство в усіх видах юрисдикції, нагальною проблемою визначено недостатнє бюджетне фінансування поточних видатків судів, і ця негативна тенденція зростає з року в рік, не зважаючи на високі розміри ставок судового збору, наприклад, в господарському судочинстві. Після проведення процесуальної реформи 2017 року через ускладнені процедури значно збільшилися в кілька разів строки розгляду справ.

Поетапне впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, її окремих підсистем (модулів), зокрема сервісу Електронного суду, який надасть можливість учасникам судового процесу не лише сплатити судовий збір та інші платежі у режимі онлайн, але й удосконалити процедури комунікації між учасниками процесу та їх представниками із судовими органами, на що неодноразово вказував у своїх рішеннях щодо України Європейський суд з прав людини.

Відмічено, що нагальною необхідністю є удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ з метою усунення перешкод для доступу до правосуддя.

Важливо, щоб поряд із законодавчим забезпеченням доступу до правосуддя, існувала реальна можливість реалізації цього основоположного права людини і громадянина з урахуванням як економічних (зокрема, в контексті ставок судового збору), так й інших чинників, які потрібно розглядати в сукупності з іншими юридичними гарантіями.

Вступ

Незалежне та неупереджене правосуддя є запорукою сталого розвитку суспільства і держави, гарантією додержання прав і свобод людини та громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави, зростання добробуту та якості життя, створення привабливого інвестиційного клімату, своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

Основні засади та напрями подальшого сталого функціонування та розвитку системи правосуддя з урахуванням кращих міжнародних стандартів та практик визначено в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки (далі – Стратегія), затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. №231/2021¹.

Серед напрямів модернізації положень законодавства у сфері судочинства передбачено удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ з метою усунення перешкод для доступу до правосуддя, а також оптимізацію судових витрат та процедур їх адміністрування.

Судовий збір – це різновид судових витрат, який сплачується на всій території України під час звернення до суду за захистом порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу. Як назва цього виду судових

¹ Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 р. №231/2021.

витрат, її відповідність юридичній природі цього платежу, так і місце судового збору серед судових витрат та інших обов'язкових платежів викликає багато суперечок у колі науковців та юристів-практиків.

1. Становлення та розвиток судового збору

Судовий збір як окремий платіж було встановлено на території незалежної України тільки в 2011 р. Водночас судові мита й збори з паперів у справах, що проводяться в судах, установлювалися ще за часів радянської України, коли судові мита стягувалися у справах, розглянутих у порядку цивільного провадження судами – народними, губернськими, верховними й установами, наділеними судовими функціями (арбітражними комісіями й земельними комісіями). Місцевим радам надавалося право встановлювати надбавки до судового мита не більше 100% (крім справ, розглянутих у волосних земельних комісіях, земельне мито в яких цілком надходило на користь волосного бюджету)².

Стягнення судових мит було встановлено Положенням про народний суд як з позовних прохань, так і зустрічних позовів, прохань третіх осіб і касаційних скарг. Розмір судового мита визначався судом при постанові рішення по суті справи в розмірі від 1% до 3% із ціни позову залежно від його суми. Слід зазначити наявність у той час диференціації розміру судового мита від ціни позову. Існувала й методика обчислення, відповідно до якої ціна позову визначалася окремо по різних категоріях справ. Так, у позовах про стягнення грошових сум і про майно ціна позову дорівнювала такій сумі або вартості майна, що було предметом позову, яка визначалася позивачем; у позовах, що склалися з декількох самостійних позовних вимог, – загальній сумі всіх вимог; у позовах про припинення або продовження чинності орендного договору – сумі орендної плати за строк, що залишився, дії договору. При визначенні ціни позову про видачу утримання незаможним і непрацездатним батькам, дітям і подружжю мито обчислювалося виходячи із

² Гензель П.П. Налоговое законодательство СССР. М.: Изд. Мосфинотдела, 1927. С.29.

сукупного розміру платежів і видач за один рік, у позовах про безстрокові або довічних платежах і видачах – за три роки. У позовах про термінові видачі й платежі ціною позову була сукупність усіх платежів або видач. Що стосується самої методики обчислення судового мита в той час, то слід звернути увагу на кілька принципових моментів. По-перше, у позовах, по яких оцінка була можлива в момент їх пред'явлення, судові мито стягувалося диференційовано залежно від ціни позову й органу. У судах при ціні позову від 10 до 50 крб. сплачувалося мито в розмірі 1% ціни, від 50 до 500 крб. – 2%, а при ціні позову понад 500 крб. – 3%. У вищих і місцевих арбітражних комісіях сплачувалося мито в розмірі 1%. В арбітражних комісіях при товарних біржах розмір мита становив половинний розмір платежу, внесеного в судах. При цьому ціна позову декларувалася самим позивачем. Праобразом сучасного механізму обчислення обов'язкового платежу контролюючим органом можна назвати існуючий у той час порядок визначення ціни позову судом. У разі невідповідності зазначеної платником ціни позову дійсній вартості майна суд визначав ціну позову самостійно. У позовах, по яких оцінка представлялася складною в момент пред'явлення позову, розмір судового мита попередньо визначався судом, але не міг бути нижчим 10 крб., з подальшим стягненням суми мита, що залишилася, відповідно до ціни позову, визначеної судом при вирішенні справи. При зменшенні позовних вимог внесене мито не поверталось. При збільшенні позову забракла сума мита вносилася одночасно з висновком щодо збільшених вимог, причому від суду залежало, допустити відстрочку для державних установ чи ні³.

Отже, можна стверджувати про існування специфічного порядку обчислення суми судового мита самим судом. На відміну від механізму обчислення податків і зборів, при розрахунку судового мита були відсутні штрафні санкції за невірно розраховану ціну позову позивачем. Об'єктом справляння судового мита у більшості випадків були факти подачі різноманітних документів. Наприклад, таке мито

³ Постников Г.В. Законодательство о налогах в промышленности : в 4-х ч. Ч. IV: Местные налоги и государственные сборы. М., 1924. С. 117.

стягувалося з кожної первісної й зустрічної позовної заяви, а з касаційних скарг – у половинному розмірі. Неодмінною особливістю саме судових мит була прив'язка не тільки до виду документа, що надавався заявником, але й до категорії розглянутої судом справи. За окремим колом справ існував окремий порядок обчислення й сплати судового мита, коли вони стягувалися на розсуд суду, але не більше 2 крб. До категорії таких справ відносилися справи особливого провадження по майну, що залишилося після померлих; внесенню до суду предметів зобов'язання; розірванню шлюбу; звільненню від військової служби за релігійними переконаннями; скаргам на дії нотаріусів. Заяви про видачу судового наказу у безперечних справах (по опротестованих векселях, нотаріальних актах, угодах про аліменти, розрахунковим книжкам по зарплаті) стягувалися в сумі 25% від мита⁴.

Як зазначає В.О. Вишнівецька, в Інструкції для народних слідчих, затвердженій народним комісаром юстиції у 1919 р. у Житомирі, миту та іншим процесуальним витратам було присвячено главу 4 розділу III; у 1920 р. в Харкові було прийнято Положення про народний суд УСРР, до якого входив розділ «Про судові мито і судові витрати»; у 1921 р. набула чинності нова Інструкція для народних слідчих, де судовому миту теж присвячувалася окрема глава⁵. Суттєво ситуація змінилася лише у 1922 р. з прийняттям Кримінально-процесуального кодексу Української Соціалістичної Радянської Республіки, згідно з главою VI якого судові мито у кримінальних справах не стягувалося. Ми погоджуємося з В.О. Вишнівецькою та С.В. Лазюк, що це був переломний момент для судового мита. На території Західної України судові мито регламентувалися розділом II книги X «Кошти судові» Кодексу кримінального провадження Республіки Польської, тому що на цій території діяло польське право. Згідно з цим документом до них належали: оплата за проведення записів і витягів, оплата за внесення подань і заяв, оплата канцелярська,

⁴ Лазюк С.В. Судовий збір як різновид державного мита. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 63

⁵ Вишнівецька В.О. Правове регулювання державного мита : монографія. Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ. Донецьк : [б.в.], 2006. С. 72.

оплата за апеляцію і касацію та ін. Разом із тим на території Західної України польське законодавство діяло до 1939 р., а з кінця 1920-х рр. на території України, яка перебувала у складі Росії, судове мито вже стягувалося на підставі Цивільного процесуального кодексу, Інструкції про порядок стягнення судового мита в судових закладах, земельних комісіях, арбітражних комісіях та нотаріальних конторах від 15 серпня 1927 р. та Постанови Ради Народних Комісарів СРСР від 6 березня 1929 р., відповідно до яких розмір судового мита залежав від спору, що розглядався в суді, і визначався у твердій грошовій сумі чи у відсотках. У твердій сумі в 1 крб. мито встановлювалося для земельних спорів, з позовів про розділи дворів, із зустрічних позовів і в інших випадках. Відсоткова ставка судового мита застосовувалася з майнової частини земельних позовів та з орендних спорів за такою системою: за умови ціни позову з 10 до 50 крб. – стягувався 1%, з 50 до 500 крб. – 2%, понад 500 крб. – 3%. Від сплати судового мита звільнялися державні установи та підприємства, профспілки, трудящі, що були визнані незаможними, червоноармійці та їхні родини, селяни, що мали дохід від свого господарства в межах неоподаткованого сільськогосподарським податком мінімуму. До 1930 р. мита сплачувалися виключно грошима, марки було скасовано, а кошти, одержані від цього мита, надходили до місцевих бюджетів.

Судовий збір як окремий платіж було встановлено на території незалежної України лише із прийняттям 08 липня 2011 р. Закону України «Про судовий збір»⁶. До запровадження судового збору обмежувальну функцію інституту судових витрат виконували державне мито та витрати на інформаційно-технічне забезпечення, тривала практика використання яких у судочинстві створила передумови до введення на території України єдиного платежу, який позивачі зобов'язані сплачувати при поданні заяв та скарг до суду. Науковці обґрунтовують запровадження судового збору тим, що з однієї сторони, кошти,

⁶ Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 633.

які отримувались від державного мита, «розмивалися» і не направлялися на фінансування судової системи, а з іншої сторони – тим, що невеликий розмір державного мита не дозволяв обмежити кількість необґрунтованих звернень до суду. Законодавчі нововведення вирішили проблеми, які існували при оплаті державного мита, проте створили певні недоліки та прогалини. Судовий збір та державне мито мають багато спільних рис. І.А. Приходько з цього приводу відмітив, що за своєю правовою природою державне мито є різновидом збору⁷.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про судовий збір», судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених даним законом. Судовий збір включається до складу судових витрат. Враховуючи вище наведене, законодавець формулює визначення поняття «судовий збір» через категорію, «збір». Тому для розуміння сутності судового збору необхідно з'ясувати, яке саме значення законодавцем закладене в цю категорією в даному контексті. Серед науковців немає одностайності щодо визначення юридичної природи даного платежу. Деякі автори, аналізуючи сутність судового збору, звертаються до визначення поняття «збір», що міститься в нормах Податкового кодексу України. Відповідно до п. 6.2 ст. 6 Податкового кодексу України збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету або на єдиний рахунок, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій⁸. Виходячи з наведеного визначення, частина науковців розглядає судовий збір як складник податкової системи. Так, на думку О.Р. Радишевської, судовий збір варто розглядати як складову частину загальнодержавних податків та зборів. Автор

⁷ Богомол О.В. Судові витрати у господарському судочинстві України : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. С. 17-18.

⁸ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.

наголошує, що судовий збір є універсальним обов'язковим платежем податкового характеру, що справляється при зверненні до судів загальної юрисдикції першої, апеляційної та касаційної інстанцій і Верховного Суду⁹.

Водночас, зараховуючи судовий збір до податкової системи, науковці звертають увагу на відсутність судового збору у виключному переліку загальнодержавних та місцевих податків і зборів, закріпленому в ст.ст. 9, 10 Податкового кодексу України. Як слушно зазначає С. Е. Устюшенко, зазначене може свідчити або про наявність істотної прогалини в податковому законодавстві (положення Податкового кодексу України забороняють встановлення загальнодержавних та місцевих податків та зборів, не передбачених нормами цього кодексу), або про свідоме невключення законодавцем судового збору до податкової системи України¹⁰.

На факті невключення судового збору, так само як і державного мита, до переліку загальнодержавних податків та зборів, встановленого ст. 9 Податкового кодексу України, наголошує й О.В. Зварич, зауважуючи, що ці платежі є платою за державні послуги¹¹. Проти такого підходу жорстко виступила Н.Ю. Сакара, яка зауважила, що державне мито було та залишається платою за певні послуги. Водночас судовий збір жодним чином не може розглядатися як плата за послуги, оскільки категорія «послуга» не може бути застосована до правосуддя. Якщо останнє – це послуга, зазначила вчена, то сторона, яка звертається за захистом до суду, може визначати порядок та умови надання цієї послуги, впливати на результати розгляду справи, що робить суд підпорядкованим волі сторони. Таке розуміння суперечить сутності правосуддя і призводить, по суті, до визнання презумпції фінансової залежності судового органу від особи, яка оплачує його послуги, що суперечить п. 1

⁹ Радишевська О.Р. Особливості справляння судового збору: колізійні аспекти вітчизняного законодавства. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/1-7-2014/item/269-osoblyvosti-spravlyannya-sudovoho-zboru-v-ukrayini-koliziyneaspekty-vitchyznyanoho-zakonodavstva-radyshevaska-o-r>. (дата звернення: 12.07.2021).

¹⁰ Устюшенко С.Е. Поняття та функції суд збору в цивільному процесі *Право та суспільство*. 2019. № 3. С. 130.

¹¹ Зварич О.В. Судовий збір в Україні: проблеми та перспективи. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 61.

ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і Конституції України, які, навпаки, проголошують незалежність та недоторканість суддів та підкорення їх лише закону (ст. 126 Конституції України) Н.Ю. Сакара наполягає на дуалістичній правовій природі судового збору. На думку вченої, він є як публічно-правовим, так і процесуальним платежем одночасно.¹² Подібної точки зору дотримуються й деякі інші науковці. Погоджуючись із тим, що за своєю правовою природою судовий збір дуже близький до податкових платежів, Н. Бойко зазначає подвійну суть такого обов'язкового платежу: з однієї сторони – як збору у розумінні п. 6.2 Податкового кодексу України, з іншої – як виду судових витрат. Вказане означає, що цьому платежу притаманні функції як збору, так і інституту судових витрат. З податковими платежами судовий збір споріднює ціла низка ознак. Н. Бойко називає ознаки такого виду платежу, як судовий збір: – загальнообов'язковість.¹³

На наш погляд, ще однією ознакою судового збору є те, що цей збір є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині доходів. Так, відповідно до п.5 ч.3 ст. 29 Бюджетного кодексу України. Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади.¹⁴

З точки зору фінансового права судовий збір – це загальнообов'язковий платіж, який має свій механізм з чітко окресленими елементами (платник, об'єкт, ставка, пільги, порядок сплати тощо). Більше того, конструкція судового збору виокремилась із державного мита, що дозволяє стверджувати якщо не про однакову, то однозначно про схожу правову природу цих двох платежів.¹⁵

У теорії процесуального права деякі науковці не поділяють позицію, що при сплаті судового збору як різновиду судових

¹² Сакара Н.Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 132. С. 141.

¹³ Бойко Н. Чи всі судові витрати є додатковим благом? URL: <https://taxlink.ua/ua/news/chi-vsi-sudovivitrati-dodatkovim-blagom-komentar-do-rozjasnennja-dpi-v-obolonskomu-rajoni-m-kiva.htm#hcq=XUGHPor>.

¹⁴ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50-51, ст. 572.

¹⁵ Лазюк С.В. Судовий збір як різновид державного мита. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 63–65.

витрат відшкодовуються витрати держави на фінансування діяльності. Їх погляди формувалися на дослідженні правової природи державного мита. Так, С.В. Васильєв ще до запровадження судового збору зазначав, що відшкодування витрат зі здійснення правосуддя не поступає безпосередньо до суду, тому фінансування судів не залежить від суми, яку отримують у якості державного мита.¹⁶

Дійсно, до втрати чинності декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93, державне мито, що справлялося з позовних заяв, які подавалися до суду, із апеляційних і касаційних скарг на рішення місцевих судів, заяв про їх перегляд за нововиявленими обставинами, зараховувалося до Державного бюджету України. Однак, з набранням чинності Закону України «Про судовий збір» від 08 липня 2011 р. № 3674-VI змінився порядок зарахування такого збору.

Відповідно до вказаного Закону судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Згідно з нормами Бюджетного кодексу України платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету, якщо цим Кодексом та/або законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше. Положення Бюджетного кодексу України визначають, що на кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету та щодо субвенцій із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.

¹⁶ Васильєв С.В. Цивільний процес : підручник. К.: Алерта, 2019. С.191.

Системний аналіз вищезазначених положень Бюджетного кодексу України свідчить, що кошти, які спрямовуються від оплати судового збору, мають цільове призначення. Використання цих коштів залежить від бюджетних призначень. Однак грошові кошти, які залишатимуться поза межами бюджетного призначення, зараховуватимуться до загального фонду Державного бюджету та можуть витратитися на будь-які інші державні цілі.

Відповідно до Бюджетного кодексу України судовий збір є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України. У статті 30 Бюджетного кодексу України встановлено, що кошти, отримані до спеціального фонду Державного бюджету України, спрямовуються відповідно на забезпечення здійснення правосуддя, зміцнення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання та обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу України).¹⁷

Враховуючи вищевикладене можна стверджувати, що при сплаті судового збору учасники цивільного процесу не відшкодовують витрат держави на фінансування судів, а грошові кошти при цьому спрямовуються у порядку, спосіб та на цілі, визначені бюджетним законодавством безпосередньо на здійснення цивільного судочинства.

Питання співвідношення участі держави та інших учасників цивільного судочинства при несенні судових витрат, зокрема сплаті судового збору, є одним із найбільш дискусійних та малодосліджених у доктрині процесуального права.

Виконання державою покладених на неї функцій у демократичному правовому суспільстві можливе лише шляхом створення різноманітних органів державної влади, тобто

¹⁷ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50-51, ст. 572.

механізму держави, який, на думку О.Ф. Скакун, будучи єдиним, включає в себе органи, блоки, підсистеми і навіть самостійні гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову. Особливістю механізму держави є надання йому необхідних матеріальних засобів, які складають його організаційно-економічну основу і без яких неможлива діяльність будь-якого державного органу. До цих засобів відносяться різноманітні матеріальні цінності, бюджетні кошти, майно, установи та організації, необхідні для функціонування державних органів.¹⁸

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. У статті 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» розкривається зміст поняття «забезпечення функціонування судової влади», який передбачає:

1) окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону;

2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів;

3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів.¹⁹

Аналіз Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від 15.12.2020 р. № 1082-IX свідчить, що на фінансування судів спрямовуються також кошти загального фонду державного бюджету.²⁰

Фінансове забезпечення системи судів загальної юрисдикції державою відповідає вимогам Конституції України та іншому спеціальному законодавству з питань судоустрою. Тому О.В. Богомол вважає дискусійною пропозицію щодо посилення ролі судового збору як основного джерела

¹⁸ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. С.65.

¹⁹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545.

²⁰ Про Державний бюджет України на 2021 рік :Закон України; Бюджет, Розподіл, Перелік від 15.12.2020 № 1082-IX . *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2021, № 16, ст. 144.

фінансування судової системи та підвищення розмірів ставок судового збору у майнових спорах.²¹

В.Д. Чернадчук у процесі спеціального наукового дослідження сформулював розширене визначення бюджетних відносин, під якими розумів врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі підготовки, розгляду, прийняття закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет; зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; надання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет; бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства.²²

Отже, відносини щодо визначення та спрямування видатків на фінансування державою системи судів загальної юрисдикції є фінансовими (бюджетними), і складають предмет регулювання фінансової галузі права.

Н.Ю. Сакара вважає помилковим твердження, що судові витрати виконують функцію часткової компенсації державі витрат на фінансування й утримання судової системи або матеріального забезпечення цивільного судочинства, оскільки держава не може перекладати навіть частково й опосередковано виконання своїх обов'язків на інших осіб. Така беззастережна позиція науковця зумовлює необхідність дослідження правовідносин, які виникають під час сплати судового збору, оскільки лише цей вид судових витрат безпосередньо пов'язаний із зарахуванням грошових коштів до Державного бюджету України.²³

Судовий збір має спільну мету разом з податками, зборами та іншими обов'язковими платежами, яка полягає у наповненні Державного бюджету грошовими коштами. Останні спрямовуються на утримання державного апарату та системи судів загальної юрисдикції. У Конституції України

²¹ Богомол О.В. Судові витрати у господарському судочинстві України [текст]. Монографія. Київ. Центр учбової літератури 2015. С. 10.

²² Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.07. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. С.13.

²³ Сакара Н.Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 132. С. 147.

проголошений обов'язок кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених Законом. На думку багатьох правознавців, закріплюючи у законі необхідність сплачувати судовий збір, держава з метою пошуку шляхів для фінансування судової системи, закріпила один із способів залучення коштів до державного бюджету та подальшого їх розподілу, що цілком відповідає бюджетній системі України.

Питання сплати та розподілу судових витрат регулюється процесуальним законодавством України та іншими актами міжгалузевого процесуального та фінансового законодавства в частині сплати судового збору. Так, наприклад, держава сплачує та несе судові витрати лише у тому разі, коли відповідно до частини 1 статті 56 ЦПК України у випадках, встановлених законом, органи державної влади можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. При цьому органи державної влади повинні надати суду документи, що підтверджують наявність передбачених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.²⁴

Такий підхід знаходить своє підтвердження при галузевому розмежуванні процесуального та фінансового права, кожне з яких регулює відмінне коло суспільних відносин, суб'єктний склад яких суттєво відрізняється.

Таким чином, можна зробити висновок, що судовий збір є загальнообов'язковим збором, що справляється за подання заяв, скарг до суду, видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, включається до складу судових витрат та формує спеціальний фонд Державного бюджету України.

Платниками судового збору є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи-підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалене судове рішення, передбачене Законом України «Про судовий збір».

²⁴ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 40-41, 42, ст.492

Для того, щоб визначити юридичну природу судового збору, необхідно здійснити детальний аналіз його функцій. На думку С.Е. Устюшенко судовий збір виконує фіскальну, превентивну та стимулюючу функції.²⁵

Фіскальна функція судового збору полягає в наповненні спеціального фонду Державного бюджету України. Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (ст. 9 Закону України «Про судовий збір»). У зв'язку з тим, що кошти судового збору покликані частково компенсувати витрати держави на утримання судів, цю функцію також називають в юридичній літературі компенсаційною.²⁶

Превентивна функція судового збору полягає в тому, що необхідність сплачувати досить значні ставки судового збору під час звернення до суду запобігає пред'явленню завідомо безпідставних та дріб'язкових позовів, зловживанню сторонами своїми процесуальними правами. Так, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 141 ЦПК України, вирішуючи питання про розподіл судових витрат, суд враховує поведінку сторони під час розгляду справи, що призвела до затягування розгляду справи, зокрема, подання стороною явно необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення стороною певних обставин, які мають значення для справи, безпідставне завищення позивачем позовних вимог тощо. У разі зловживання стороною чи її представником процесуальними правами або якщо спір виник внаслідок неправильних дій сторони, суд має право покласти на таку сторону судові витрати повністю або частково, незалежно від результатів вирішення спору (ч. 9 ст. 141 ЦПК України).²⁷

²⁵ Устюшенко С.Е. Поняття та функції суд збору в цивільному процесі. *Право та суспільство*. 2019. № 3. С. 131.

²⁶ Черемнов Д.В. Функції інституту судових витрат у цивільному процесі України з огляду на практику Європейського суду з прав людини. *Практика ЄСПЛ з питань цивільного процесуального права: матеріали круглого столу*, м. Одеса, 5 квітня 2016 р. Одеса : Юридична література. С. 60.

²⁷ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст. 492.

Стимулююча функція судового збору полягає в стимулюванні сторін до мирного (позасудового) врегулювання спору. Чим більшою є ставка судового збору, тим вагомішою є причина для сторін спору замислитись над можливістю позасудового врегулювання спору. Деякі науковці схильні поєднувати превентивну та стимулюючу функцію. Так, Д.В. Черемнов зазначив, що превентивна функція судових витрат може полягати в тому, що порівняно високі ставки судового збору мають стимулювати добровільне виконання зобов'язань (під страхом виплати судових витрат) та, відповідно, змушувати потенційних учасників цивільно-процесуальних відносин до альтернативних засобів вирішення спору.²⁸ Водночас превенція та стимулювання спрямовані на досягнення протилежних результатів: превенція – на недопущення певних дій, запобігання їх вчиненню, тоді як стимулювання, навпаки, покликане домогтися від особи вчинення певних дій. Тому превентивну та стимулюючу функції необхідно розрізняти. Також той факт, що зрештою судові витрати (включно з судовим збором) покладаються на сторону, яка програла справу, спонукає винну сторону до відновлення порушеного права без очікування звернення іншої сторони до суду. Наявність фіскальної функції споріднює судовий збір із податками та зборами, що утворюють податкову систему України, та водночас відрізняє судовий збір від інших видів судових витрат, які відповідної функції не виконують. Як справедливо вказує О.В. Богомол, судовий збір має спільну разом з податками та іншими обов'язковими платежами мету, яка полягає в наповненні Державного бюджету грошовими коштами.²⁹ Н. Бойко зазначає, що судовий збір є загальнообов'язковим платежем і має багато спільного з обов'язковими платежами, встановленими Податковим кодексом України, однак не ототожнює їх.³⁰ Судовий збір, як виконавчий

²⁸ Черемнов Д.В. Функції інституту судових витрат у цивільному процесі України з огляду на практику Європейського суду з прав людини. Практика ЄСПЛ з питань цивільного процесуального права: матеріали круглого столу, м. Одеса, 5 квітня 2016 р. Одеса : Юридична література. С. 61.

²⁹ Богомол О.В. Судові витрати у господарському судочинстві України [текст]. Монографія. Київ. Центр учбової літератури 2015. С. 10.

³⁰ Бойко Н. Чи всі судові витрати є додатковим благом (коментар до роз'яснення ДПІ в Оболонському районі м. Києва). URL: <https://taxlink.ua/ua/news/chi-vsi-sudovivitrati-dodatkovim-blagom-komentar-dorozjasnennja-dpi-v-obolonskomu-raioni-m-kiva.htm#hcq=XUGHPor>.

збір і державне мито, не є частиною податкової системи у зв'язку з тим, що фіскальна функція не є для них основною. Маючи більшість ознак, властивих податковим платежам (об'єкт справляння, база справляння, визначене коло платників, обов'язковість оплати, визначені законом ставки), судовий збір залишається видом судових витрат, а отже, насамперед, покликаний виконувати процесуальні функції (превентивну та стимулюючу). Виконання превентивної та стимулюючої функцій пов'язане з тим, що оплата судового збору є необхідною умовою доступу до правосуддя (крім випадків звільнення від його оплати). Гарантією реалізації права на судовий захист в аспекті доступу до правосуддя є встановлення законом помірною судового збору для осіб, які звертаються до суду.³¹ Також із метою забезпечення доступу до правосуддя для всіх, навіть найменш забезпечених верств населення встановлено цілу низку пільгових норм (звільнення від оплати судового збору у випадках, встановлених законом, можливість зменшення судом розміру його оплати, відстрочення та розстрочення його оплати). Фактично, судовий збір є платою за здійснення правосуддя та вчинення окремих процесуальних дій. Наявність такої оплати, з одного боку, сприяє фінансуванню судів і тому допомагає належному виконанню державою функції відправлення правосуддя, а з іншого – надає правосуддю матеріальної цінності. Адже людині властиво більше цінити те, за що вона заплатила. І чим більшою є плата, тим більше цінності в очах людини набуває результат. При цьому правосуддя все ж таки не перетворюється на послугу, оскільки, заплативши судовий збір, особа все одно не здатна впливати на результат розгляду справи судом. Адже правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абз. 10 п. 9 Рішення Конституційного суду України від 30 січня 2003 р. у справі № 1-12/2003³²

³¹ Кір'якова Н.П., Хараджа Н.В. Деякі аспекти необхідності вдосконалення положень Закону України «Про судовий збір». *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2015. № 3 (24). С. 115.

³² Рішення Конституційного суду України від 30 січня 2003 р. у справі № 1-12/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 6. Ст. 245.

Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про судовий збір» судовий збір справляється:

- за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством;
- за подання до суду апеляційної і касаційної скарг на судові рішення, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, заяви про скасування рішення третейського суду, заяви про видачу виконавчого документа на примусове виконання рішення третейського суду та заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом;
- за видачу судами документів;
- у разі ухвалення судового рішення, передбаченого цим Законом. Зазначеним законом встановлено вичерпний перелік випадків, коли судовий збір не справляється. Так, це зокрема передбачено за подання:
 - заяви про перегляд Верховним Судом судового рішення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом;
 - заяви про зміну чи встановлення способу, порядку і строку виконання судового рішення;
 - заяви про поворот виконання судового рішення;
 - заяви про винесення додаткового судового рішення;
 - заяви про розірвання шлюбу з особою, визнаною в установленому законом порядку безвісно відсутньою;
 - заяви про встановлення факту каліцтва, якщо це необхідно для призначення пенсії або одержання допомоги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням;
 - заяви про встановлення факту смерті особи, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави вважати її загиблою від певного нещасного випадку внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
 - заяви про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку;
 - заяви про обов'язкову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу;

- заяви про видачу обмежувального припису;
- позовної заяви про відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадовою або службовою особою, а так само незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури або суду;
- заяви, апеляційної та касаційної скарги про захист прав малолітніх чи неповнолітніх осіб;
- клопотання про визнання і виконання рішення іноземного суду відповідно до міжнародного договору України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України та яким не передбачено плату під час звернення до суду, подання апеляційної та касаційної скарги у таких справах;
- заяви про встановлення факту смерті особи, яка загинула або пропала безвісти в районах проведення воєнних дій або антитерористичних операцій та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;
- позовної заяви у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.³³

Багатоаспектність судового збору окремі науковці намагаються показати через його класифікацію за ставкою, об'єктом справляння та ін. Так, наприклад, С.В. Васильєв залежно від способу розрахунку ставки судового збору виділяє такі види судового збору: 1) фіксований, що обчислюється у твердих ставках; 2) пропорційний, що обчислюється у відсотковому співвідношенні до ціни позову.³⁴ Аналогічну класифікацію пропонують О.М. Шокуєва³⁵, М.О. Абрамов³⁶.

³³ Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 633.

³⁴ Васильєв С.В. *Цивільний процес* : підручник. К.: Алерта, 2019. С. 192.

³⁵ Шокуєва Е.М. *Институт судебных расходов в российском гражданском судопроизводстве*: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 53

Найбільш розгорнуту класифікацію судового збору запропоновано І.С. Похиленко, яка за аналогією до класифікації державного мита, сформованої В.О. Вишнівецькою³⁷, побудувала за аналогічними критеріями власну класифікацію судового збору.

Однак, С.Е. Устюшенко вважає запропоновану І.С. Похиленко класифікацію занадто розгорнутою та пропонує класифікувати судовий збір наступним чином:

1. За характером ставки:

а) судовий збір з фіксованою ставкою – судовий збір, в якому ставка визначається конкретно грошовою сумою чи прив'язкою до певної величини (мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму тощо);

б) судовий збір з пропорційною ставкою – судовий збір, в якому ставка визначається у відсотковому відношенні до розміру позовних вимог (ціни позову).³⁸

Недоцільно, на думку С.Е. Устюшенко, виділяти судовий збір зі змішаною ставкою (як пропонують окремі автори), оскільки стосовно однієї вимоги може застосовуватися лише якийсь один вид ставки (фіксована або пропорційна). Якщо ж в одній позовній заяві об'єднано кілька позовних вимог, то сплачується не судовий збір за змішаною ставкою, а кілька різних судових зборів (окремо за кожен позовну вимогу).

2. За порядком оплати:

а) судовий збір зі звичайним порядком оплати – судовий збір, порядок оплати якого здійснюється без жодних пільгових умов;

б) судовий збір з пільговим порядком оплати – судовий збір, порядок оплати якого передбачає певні пільгові умови для платника, встановлені законом чи судом.

3. За об'єктом справляння:

³⁶ Абрамов Н.А. Обновленный Хозяйственный процесс Украины: Учебное пособие (курс лекций). Харьков: «БУРУН КНИГА», 2012. С. 89.

³⁷ Вишнівецька В.О. Правове регулювання державного мита : монографія. Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ. Донецьк : [б.в.], 2006. С. 12.

³⁸ Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. С. 62.

а) судовий збір за звернення до суду (сплачується за подачу позовної заяви, заяв у порядку наказного та окремого провадження, апеляційних та касаційних скарг тощо);

б) судовий збір за вчинення окремих процесуальних дій (сплачується за забезпечення позову або доказів; за повторну видачу копії судового рішення; за видачу в електронному вигляді копії технічного запису судового засідання тощо).³⁹

2. Ставки судового збору та порядок його оплати

Чинне законодавство визначає різні розміри та порядок оплати для судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи.

Судовий збір завжди оплачується перед зверненням до суду або перед вчиненням процесуальної дії, за яку передбачається така оплата. Оплата судового збору в ході розгляду та вирішення справи можлива лише у виняткових, передбачених законом випадках (у випадках відстрочення, розстрочення судового збору судом). Він перераховується у безготівковій або готівковій формі, у тому числі з використанням електронного платіжного засобу або за допомогою платіжних пристроїв до державного бюджету на рахунок Державної казначейської служби України у форматі IBAN.

Оплата судового збору за допомогою електронного платіжного засобу оформляється квитанцією платіжного терміналу, чеком банкомата, сліпом або іншими документами за операціями з використанням електронних платіжних засобів у паперовій або електронній формі.

Сплата судового збору за допомогою платіжного пристрою оформляється за допомогою касового документа (квитанції, чека тощо), який містить усі обов'язкові реквізити касового документа.

За подання до суду процесуальних документів в електронній формі судовий збір може бути сплачено за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної

³⁹ Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. С. 71-72.

системи та з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу.

За подання нерезидентами позовів, ціна яких визначається в іноземній валюті, судовий збір може сплачуватися нерезидентами в іноземній валюті з урахуванням офіційного курсу гривні до іноземної валюти, встановленого Національним банком України на день сплати.

За подання позовів, ціна яких визначається в іноземній валюті, судовий збір сплачується у гривнях з урахуванням офіційного курсу гривні до іноземної валюти, встановленого Національним банком України на день сплати. Розмір оплати судового збору при зверненні до суду залежить від виду пред'явлених вимог: позовні або непозовні.⁴⁰

Непозовні вимоги оплачуються за фіксованою ставкою: за подання заяви у справах окремого провадження юридичною особою або фізичною особою-підприємцем – 0,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, фізичною особою – 0,2 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб; – за подання заяви про видачу судового наказу – 0,1 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. У випадку пред'явлення до суду позовних вимог розмір судового збору залежить від їх характеру: майнові чи немайнові.

Різниця між майновими та немайновими позовними вимогами прослідковується за допомогою таких характеристик:

1) вид позову;

2) характер права чи охоронюваного законом інтересу позивача, на захист якого вони пред'явлені, та обов'язку відповідача, який кореспондує цьому праву та на примусове виконання якого пред'явлено позов;

3) спосіб захисту права, обраний позивачем.

Майновий або немайновий характер позову безпосередньо залежить від характеру суб'єктивного матеріального права, про визнання якого просить позивач. Якщо позивач просить визнати за ним майнове право (наприклад, право власності), то позов має

⁴⁰ Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. С. 112-113.

майновий характер, якщо ж визнанню підлягає немайнове право (наприклад, право батьківства), то й позов набуває немайнового характеру.

До позовних заяв немайнового характеру відносяться такі, що містять вимоги, які не підлягають вартісній оцінці, тоді як майнові позовні вимоги завжди мають ціну позову.⁴¹

Ціна позову – категорія процесуального права, яка має доволі широке застосування. Саме ціна позову є основним критерієм визначення малозначних справ. Від неї розраховується розмір судового збору.

В юридичній літературі ціну позову визначають як суму позовних вимог⁴²; інститут позовного провадження, що характеризує вартісне грошове вираження предмета спору між позивачем (третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору) і відповідачем⁴³; виражену в грошовому еквіваленті вартість майна або суму грошей, які є предметом заявленої вимоги позивача.⁴⁴

У змісті даної юридичної категорії важливим є те, що ціна позову містить необхідну для суду інформацію про грошовий вираз вартості тих майнових благ, щодо яких пред'явлено позов до суду.

Основні правила обчислення ціни позову закріплені у процесуальних кодексах. Так, наприклад, згідно ст. 176 ЦПК України вона визначається: 1) у позовах про стягнення грошових коштів – сумою, яка стягується, чи оспорюваною сумою за виконавчим чи іншим документом, за яким стягнення провадиться у безспірному (безакцептному) порядку; 2) у позовах про визнання права власності на майно або його витребування – вартістю майна; 3) у позовах про стягнення аліментів – сукупністю всіх виплат, але не більше ніж за шість

⁴¹ Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. С. 114.

⁴² Яблочков Т.М. Учебник русского гражданского судопроизводства. Ярославль: Издательство И. К. Гасанова, 1912. С. 133.

⁴³ Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Видука. М.: Юрист, 2004. 459 с; Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України: пер. з рос. / за ред. Ю.С. Червоного. К., О.: Юрінком Інтер, 2008. С. 174.

⁴⁴ Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. Є.О. Харитоновна, О.І. Харитонові, Н.Ю. Голубевої. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. С. 141.

місяців; 4) у позовах про строкові платежі і видачі – сукупністю всіх платежів або видач, але не більше ніж за три роки; 5) у позовах про безстрокові або довічні платежі і видачі – сукупністю платежів або видач за три роки; 6) у позовах про зменшення або збільшення платежів або видач – сумою, на яку зменшуються або збільшуються платежі чи видачі, але не більше ніж за один рік; 7) у позовах про припинення платежів або видач – сукупністю платежів або видач, що залишилися, але не більше ніж за один рік; 8) у позовах про розірвання договору найму (оренди) або договору найму (оренди) житла – сукупністю платежів за користування майном або житлом протягом строку, що залишається до кінця дії договору, але не більше ніж за три роки; 9) у позовах про право власності на нерухоме майно, що належить фізичним особам на праві приватної власності, – дійсною вартістю нерухомого майна, а на нерухоме майно, що належить юридичним особам, – не нижче його балансової вартості; 10) у позовах, що складаються з кількох самостійних вимог, – загальною сумою всіх вимог.⁴⁵

В судовій практиці час від часу виникають складнощі у визначенні порядку та розміру оплати судового збору при пред'явленні позовних вимог, коли в одній справі об'єднано кілька позовних вимог або має місце процесуальна співучасть.

Необхідно враховувати норму ч. 3 ст. 6 Закону України «Про судовий збір», відповідно до якої за подання позовної заяви, що має одночасно майновий і немайновий характер, судовий збір сплачується за ставками, встановленими для позовних заяв майнового та немайнового характеру. У разі коли в позовній заяві об'єднано дві і більше вимог немайнового характеру, судовий збір сплачується за кожною вимогою немайнового характеру.

Відповідно до ч. 7 ст. 6 Закону України «Про судовий збір» у разі якщо позов подається одночасно кількома позивачами до одного або кількох відповідачів, судовий збір обчислюється з урахуванням загальної суми позову і сплачується кожним

⁴⁵ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

позивачем пропорційно долі поданих кожним з них вимог окремим платіжним документом.

У разі коли позов немайнового характеру подається одночасно кількома позивачами до одного або кількох відповідачів, судовий збір сплачується кожним позивачем окремим платіжним документом у розмірах, установлених статтею 4 цього Закону за подання позову немайнового характеру.⁴⁶

Таким чином, кількість платежів у рамках оплати судового збору при пред'явленні позову залежить лише від кількості співпозивачів, тоді як кількість позовних вимог, об'єднаних в одній позовній заяві, впливає лише на розмір оплати. Кількість платежів відповідає кількості платіжних документів однак не завжди відповідає фактичній кількості судових зборів.⁴⁷

Такий підхід покликаний спростити механізм оплати судового збору для його платників, однак він не дає можливості повною мірою відчувати залежність кількості судових зборів від кількості позовних вимог, об'єднаних в одній позовній заяві.

Щодо розмірів ставок судового збору, то необхідно відзначити, в Україні та в світі вони щорічно зростають. Сьогодні не існує єдиного підходу щодо практики стягнення судових витрат. Наприклад, у Польщі, ставки судового збору диференціюються залежно від предмета спору. У немайнових спорах від 30 до 5000 злотих (8-1300 доларів), розлучення або сепарація з цивільним партнером – 600 злотих (155 доларів). У майнових спорах судовий збір становить 5% від вартості предмета спору, але не менше ніж 30 злотих і не більше ніж 100 000 злотих (8-25 920 доларів). При цьому середній дохід особи в Польщі, залежно від воєводства, коливається від 4500 до 5000 злотих (близько 1300 доларів).

Франція. Одна з небагатьох країн, де позивачі у цивільних справах звільнені від сплати судового збору. Водночас однією з вимог «жовтих жилетів» було зробити правосуддя

⁴⁶ Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст. 87.

⁴⁷ Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. [Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. С.122.]

Факас І.Б.

СУДОВИЙ ЗБІР ЯК ПЛАТІЖ, ЩО ФОРМУЄ СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ФОНД ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

безкоштовним та загальнодоступним. До 2014 р. потрібно було купувати гербову марку за 35 євро для подачі заяви в суд. Збір у комерційних справах залежить від регіону, де знаходиться суд, є фіксованим для кожної справи у межах до 220 євро. Додатково стягуються інші процедурні витрати суду.

Данія. Судовий збір сплачується спочатку за подання заяви (submission fee), а якщо справа призначається до розгляду в суді, то судовий збір сплачується знову (hearing fee). У справі про розлучення судовий збір становить 66 євро (submission fee) та 100 євро (hearing fee). Для інших спорів застосовується єдиний розрахунок – 66 євро (submission fee). Якщо ціна позову перевищує 6666 євро, то додатково сплачується 1,2% від суми, яка перевищує 6666 євро. Максимальний розмір судового збору – 10 000 євро. Позивачі звільняються від сплати судового збору та мають право на безоплатні послуги адвоката, якщо річний дохід особи становить менше ніж 33 000 євро.

Італія. Тут розмір судового збору залежить від ціни позову. Мінімальний – 30 євро, коли ціна позову не перевищує 1100 євро, та максимальний – 1100 євро, коли ціна позову перевищує 520 000 євро. Звільняються від сплати судового збору позивачі, якщо їхній річний дохід становить менше ніж 9723 євро. Можуть звільнитися від сплати також неприбуткові організації та асоціації, які не провадять господарську діяльність.

Фінляндія. Судовий збір сплачується після вирішення спору і залежить від стадії, на якій справа закінчилася. Для цивільних спорів він становить: 72 євро – перед підготовчим засіданням; 102 євро – після підготовчого засідання; 133 євро – після судового розгляду, який здійснюється одноособово; 164 євро - після судового розгляду у складі судової колегії.

У Фінляндії надається правова допомога, яка включає звільнення від сплати судового збору та інших судових витрат. У цивільних справах особа не має автоматичного права на отримання правової допомоги, а залежить від доходів, витрат, заощаджень та зобов'язань щодо утримання заявника. Бюро правової допомоги вираховує наявні у заявника середньомісячні засоби для існування та на основі цього надає правову допомогу або відмовляє у наданні. Якщо особі надається правова

допомога, її розмір залежить від середньомісячних засобів для існування заявника. Для кожної особи розраховується так званий deductible – відсоток загальних витрат, які несе заявник. Якщо середньомісячні засоби для існування є такими:

– меншими ніж 650 євро (1100 євро для подружжя) – deductible дорівнює нулю, тобто всі судові витрати покриваються правовою допомогою;

– меншими ніж 850 євро (1300 євро для подружжя) – deductible дорівнює 20%;

– меншими ніж 1000 євро (1600 для подружжя) – deductible дорівнює 30%;

– меншими ніж 1200 євро (2000 євро для подружжя) – deductible дорівнює 40%;

– меншими ніж 1300 євро (2200 для подружжя) – deductible дорівнює 55%;

– меншими ніж 1400 євро (2400 для подружжя) – deductible дорівнює 75%.

– перевищує 1400 євро (2400 для подружжя) – правова допомога не надається.

До того ж за надання правової допомоги із заявника стягується плата в розмірі 35 євро (крім заявників, середньомісячні засоби для існування яких не перевищують 650 євро та 1100 для подружжя).

Німеччина. Розмір судового збору залежить від ціни позову, інстанції (провадження в суді першої інстанції, апеляція тощо), а також від типу провадження (наприклад, загальне цивільне право, сімейне право, трудове право). Єдиний збір повинен бути помножений на спеціальний фактор для кожного виду провадження (сімейне право, цивільне право тощо). Наприклад, припустимо, що ціна позову становить від 5000 євро, а єдиний судовий збір складе 121 євро. Для звичайного провадження в суді першої інстанції збір повинен бути помножений на 3, в апеляції коефіцієнт становить 4, а в апеляції з питань права (касація) фактор становить 5. Таким чином, загальні судові витрати становитимуть 363 євро (єдиний збір, помножений на коефіцієнт 3). Проте у разі дострокового припинення провадження при угоді між сторонами або

скасуванні дії цей фактор згодом буде зменшений (тут до 1). Загальні судові збори тоді становитимуть лише 121 євро.⁴⁸

Таким чином, порівняльний аналіз справляння судового збору в країнах Європи свідчить, що на сьогоднішній день не існує єдиного підходу щодо практики стягнення судових витрат. В деяких країнах ставки судового збору диференціюються залежно від предмета спору, а в інших – від ціни позову, інстанції, а також від типу провадження. Розповсюдженою в багатьох країнах є практика звільнення від сплати судового збору позивачів, якщо їхній річний дохід становить менше, передбаченої національним законодавством, суми. Позитивний досвід практики справляння судового збору європейських країн має важливе значення та може бути запроваджений в Україні.

Удосконалення положень національного законодавства у сфері справляння судового збору сприятиме подальшому впровадженню принципу доступу до правосуддя, міжнародних стандартів і кращих практик Ради Європи і Європейського Союзу.

При сплаті судового збору платниками нерідко допускаються помилки в реквізитах платіжних документів, в результаті чого, судовий збір сплачується не на належний рахунок суду, до якого подаються матеріали, які підлягають судовому розгляду (позовна заява, апеляційна/касаційна скарга тощо). Бувають також випадки, коли після сплати збору платники з різних причин не подають позов або заяву, за яку він був сплачений.

Законодавством передбачено механізм повернення з державного бюджету помилково сплачених сум судового збору.

Судовий збір повертається за клопотанням особи на підставі ухвали суду відповідно до пунктів 1-5 ч.1 ст. 7 Закону України «Про судовий збір», а саме:

- 1) зменшення розміру позовних вимог або внесення судового збору в більшому розмірі, ніж встановлено законом;
- 2) повернення заяви або скарги;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі;

⁴⁸ Ціна правосуддя: access denied? <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/cina-pravosuddya-access-denied.html>

4) залишення заяви або скарги без розгляду (крім випадків, якщо такі заяви або скарги залишені без розгляду у зв'язку з повторним неприбуттям або залишенням позивачем судового засідання без поважних причин та неподання заяви про розгляд справи за його відсутності, або неподання позивачем витребуваних судом матеріалів, або за його заявою (клопотанням));

5) закриття (припинення) провадження у справі (крім випадків, якщо провадження у справі закрито у зв'язку з відмовою позивача від позову) і така відмова визнана судом), у тому числі в апеляційній та касаційній інстанціях.⁴⁹

У разі повернення судового збору, якщо такий був сплачений без подальшого звернення до суду, кошти повертаються відповідно до Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03 вересня 2013 року №787 (далі Порядок).⁵⁰

Таким чином, з метою повернення помилково сплаченого судового збору платнику необхідно звернутись до суду (на рахунок якого помилково перерахований судовий збір) із заявою про отримання подання на повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету зборів, платежів та інших доходів бюджету, форму якого затверджено Порядком.

В такій заяві обов'язково зазначаються:

- причини повернення коштів з бюджету;
- найменування платника;
- код за ЄДРПОУ (для юридичної особи) або ПІБ фізичної особи;
- реєстраційний номер облікової картки платника податків (ідентифікаційний номер) або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від прийняття

⁴⁹ Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. // *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст.633.

⁵⁰ Про затвердження Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів. Мінфін України; Наказ, Порядок, Форма типового документа [...] від 03.09.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1650-13>. (дата звернення: 15.07.2021).

реєстраційного номера облікової картки платника податків та мають відмітку у паспорті);

– місцезнаходження юридичної особи або місце проживання фізичної особи та номер контактного телефону.

До заяви необхідно додати копію документа на переказ, який підтверджує перерахування коштів до відповідного бюджету, зазначити у заяві його дату та номер.

Після отримання в суді подання, згідно з абз. 5 п. 5 Порядку останнє подається платником до територіального органу Державної казначейської служби України разом з його заявою про повернення коштів з бюджету та оригіналом або копією документа на переказ, або паперовою копією електронного розрахункового документа, які підтверджують перерахування коштів до бюджету.⁵¹

Судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Перед відкриттям (порушенням) провадження у справі, прийняттям до розгляду заяв (скарг) суд перевіряє зарахування судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України.⁵²

Саме суд повинен перевірити, що платіжне доручення на безготівкове перерахування судового збору, квитанція установи банку про прийняття платежу готівкою, тощо, які додаються до позовної заяви (заяви, скарги), містять відомості про те, за яку саме позовну заяву (заяву, скаргу, дію) сплачується судовий збір.

Оскільки законодавством не встановлено певного порядку проставлення на розрахункових документах на переказ коштів відмітки про зарахування судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України, то суди, виконуючи наведені вище вимоги закону, повинні перевіряти таке зарахування, використовуючи способи, передбачені законодавством, зокрема в разі необхідності отримувати таку інформацію з Державної

⁵¹ Як повернути надміру чи помилково сплачений судовий збір?
URL:https://oda.court.gov.ua/sud1590/gromadyanam/povernennya_sydovogo_zbory/Povernennya_zbory.
(дата звернення: 19.07.2021).

⁵² Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. // *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 633.

казначейської служби України, що забезпечує казначейське обслуговування цього фонду. Таким чином обов'язок перевірки факту зарахування судового збору покладається на суд.⁵³

Для зарахування коштів судового збору до спеціального фонду державного бюджету Державною казначейською службою України відкриваються спеціальні рахунки в розрізі усіх її територіальних підрозділів.

Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

3. Аналіз практики судів щодо судового збору

Гарантією реалізації права на судовий захист в аспекті доступу до правосуддя є встановлення законом помірною судового збору для осіб, які звертаються до суду. На це положення звертав увагу Конституційний Суд України у своєму рішенні від 28.11.2013 р. № 12-рп/2013.⁵⁴ Це відповідає Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя від 14.05.1981 р. № R (81) 7: «У тій мірі, в якій судові витрати становлять явну перешкоду доступу до правосуддя, їх треба, якщо це можливо, скоротити або скасувати».⁵⁵ На практиці часто трапляються випадки залишення позовної заяви (заяви) чи апеляційної скарги без руху у зв'язку з несплатою позивачем чи апелянтом судового збору. У цьому разі судам в ухвалі необхідно вказувати розрахунок визначення необхідної суми судового збору і бути уважними під час математичного підрахунку.

⁵³ Постанова Київського апеляційного суду від 03 лютого 2020 р. у справі №761/25102/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87482182>. (дата звернення: 19.07.2021).

⁵⁴ Рішення Конституційного суду України від 28.11.2013 № 12-рп/2013 у справі за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту «г» частини першої статті 49 Закону України «Про авторське право і суміжні права».

⁵⁵ Рекомендація R (81) 7 Комітету міністрів державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text. (дата звернення: 15.07.2021).

Так, ухвалою ВССУ від 29.03.2017 року по справі № 635/6683/15ц скасовано ухвалу Апеляційного суду Харківської області від 16.09.2016 року про залишення апеляційної скарги без руху. Залишаючи апеляційну скаргу без руху, апеляційний суд відмовив у задоволенні клопотання про відстрочення сплати судового збору та виходив з того, що заявником не сплачено судовий збір за подачу апеляційної скарги у розмірі 6699,00 грн.

Оскільки суддею не було вказано розрахунку, з якого він виходив, визначаючи розмір судового збору, з яким не погодився заявник і тому звернувся з касаційною скаргою. Разом з тим, залишаючи апеляційну скаргу без руху, суддя апеляційного суду помилково зазначив, що апелянт за подачу апеляційної скарги повинен сплатити судовий збір у розмірі 6699 грн., тобто у більшому розмірі, ніж підлягав сплаті.⁵⁶

Грунтовне вивчення судом матеріалів позовної заяви (заяви чи скарги) дозволяє встановити законодавчо визначені пільги та підстави для звільнення від сплати судового збору. Так, в постанові від 04.07.2018 року у справі № 753/18451/17-ц Верховний Суд вказав, що позови про стягнення аліментів охоплюють всі вимоги, пов'язані з невиконанням обов'язку по утриманню, передбачені статтями 75-89, 91, 180-201, 202-206, 265-274 СК України. Таким чином, положення п. 3 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» застосовується і до позовів про збільшення розміру аліментів.⁵⁷

Під час вчинення процесуальних дій, які вимагають сплати судового збору (при забезпеченні доказів, при апеляційному чи касаційному оскарженні), пільги зі сплати судового збору мають визначатися на момент вчинення певної процесуальної дії. Відповідно до правового висновку ВСУ від 30.11.2016 року по справі № 6-1121ц16 за таких умов Закон України «Про судовий збір» має застосовуватися в редакції, яка діяла на момент вчинення певної процесуальної дії.⁵⁸

⁵⁶ Ухвала ВССУ від 29 березня 2017 р. у справі № 635/6683/15ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66021935>. (дата звернення: 26.07.2021).]

⁵⁷ Постанова Верховного Суду від 04.07.2018 № 753/18451/17 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75099508>. (дата звернення: 26.07.2021).

⁵⁸ Постанова Верховного Суду України від 30.11.2016 року у справі № 6-1121ц16 URL: https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag18c8 (дата звернення: 27.07.2021).

При визначенні пільг щодо сплати судового збору слід керуватися не лише Законом України «Про судовий збір», а й іншим законодавством України. Оскільки Закон України «Про судовий збір» не надає вичерпного переліку осіб, яким надано пільги щодо сплати судового збору, як і не містить норм про те, що пільги надають лише за пред'явлення позову.

Відповідне положення міститься у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 25 листопада 2020 року у справі № 761/46977/18. Доводи касаційної скарги зводяться до того, що повертаючи апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції помилково не застосував положення частини третьої статті 22 Закону «Про судовий збір», не звернув увагу на те, що підставою для звернення до суду слугувало порушення відповідачем прав позивача як споживача фінансових послуг за договорами банківських вкладів. Також заявник стверджує, що суд апеляційної інстанції не врахував висновок щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладений у постанові Великої Палати Верховного Суду від 21 березня 2018 року у справі № 761/24881/16-ц. Позиція Верховного Суду наступна. Відповідно до частини третьої статті 22 Закону «Про захист прав споживачів» споживачі звільняються від сплати судового збору за позовами, пов'язаними з порушенням їх прав.⁵⁹

У статті 5 Закону «Про судовий збір» визначено перелік пільг щодо сплати судового збору. Системний і комплексний аналіз зазначеного Закону і статті 22 Закону «Про захист прав споживачів» дає правові підстави зробити висновок про те, що сама по собі відсутність такої категорії осіб у переліку осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору, встановленому статтею 5 Закону «Про судовий збір», не може безумовно означати те, що споживачі такої пільги не мають, оскільки така пільга встановлена спеціальним законом, який гарантує реалізацію та захист прав споживачів.

⁵⁹ Постанова Верховного Суду від 25 листопада 2020 року у справі № 761/46977/18. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/93149944?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05. (дата звернення: 27.07.2021).

Отже, стаття 5 Закону «Про судовий збір» не містить вичерпного переліку осіб, яким надано пільги щодо сплати судового збору, як і не містить норми про те, що пільги надаються лише за пред'явлення позову. Спеціальний закон, звільнивши споживачів від сплати судового збору за подання позову, визначив, що ця пільга надається з метою захисту споживачами їх порушених прав.

Порушені права можуть захищатись як у суді першої інстанції (при пред'явленні позову), так і на наступних стадіях цивільного процесу. Ці стадії судового захисту є єдиним цивільним процесом, завдання якого є справедливий розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушеного права.

Деякі категорії осіб незалежно від виду позову звільняються від сплати судового збору не лише при пред'явленні позову, а й при поданні апеляційних чи касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами. Так, наприклад, Велика Палата Верховного Суду в Постанові від 21.03.2018 року по справі № 761/24881/16-ц відступила від правових висновків ВСУ, викладених у постановах від 06.09.2017 року у справі № 6-185цс17 та від 11.10.2017 року у справі № 6-91цс17.⁶⁰

Відступаючи від практики ВСУ, колегія суддів Великої Палати Верховного Суду зазначила, що порушені права можуть захищатись як у суді першої інстанції (при пред'явленні позову), так і на наступних стадіях цивільного процесу, а саме при апеляційному перегляді. Ці стадії судового захисту є єдиним цивільним процесом, завдання якого є справедливий розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушеного права.

Під час розгляду заяв про надання розстрочки, відстрочки або звільнення від сплати судового збору судам необхідно звертати увагу на докази скрутного матеріального стану. У пункті 1 постанови № 10 від 17.10.2014 року Пленуму ВССУ «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах» зазначено, що судові витрати – передбачені законом витрати (грошові кошти) сторін, інших осіб, які беруть

⁶⁰ Постанова Верховного Суду від 21.03.2018 року у справі № 761/24881/16-ц. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73054749>. (дата звернення: 27.07.2021).

участь у справі, понесені ними у зв'язку з її розглядом та вирішенням, а у випадках їх звільнення від сплати – це витрати держави, які вона несе у зв'язку з вирішенням конкретної справи.⁶¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (РИМ, 4.XI.1950)⁶², Рекомендація щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя № R (81)7, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 14.05.1981 року⁶³, та практика Європейського суду з прав людини під час застосування цієї Конвенції не визнають необхідність сплати судових витрат обмеженням права доступу до суду. Разом із тим, ураховуючи положення пункту 1 статті 6 Конвенції та прецедентну практику Європейського суду з прав людини (зокрема, рішення від 19.06.2001 року у справі «Креуз проти Польщі» (Kreuz v. Poland)), сплата судових витрат не повинна перешкоджати доступу до суду, ускладнювати цей доступ таким чином і такою мірою, щоб завдати шкоди самій суті цього права, та має переслідувати законну мету.⁶⁴

При вирішенні питань, пов'язаних з судовими витратами (зокрема, щодо відстрочення, розстрочення судових витрат, зменшення їх розміру або звільнення від їх сплати) судам необхідно забезпечувати належний баланс між інтересами держави у стягненні судового збору за розгляд справ та інтересами позивача (заявника) щодо можливості звернення до суду.

Відповідно до прецедентної практики Європейського суду з прав людини кожна держава-учасниця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, реалізуючи п.1 ст. 6 цієї Конвенції щодо доступності правосуддя та справедливого судового розгляду, вправі встановлювати правила судової процедури, в тому числі й процесуальні заборони і обмеження, зміст яких не допустити судовий процес у безладний рух.

⁶¹ Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах : Постанова Пленуму ВССУ від 17 жовтня 2014 р. №10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-14#Text>. (дата звернення: 27.07.2021).

⁶² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.07.2021).

⁶³ Рекомендація щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя № R (81)7. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text. (дата звернення: 28.07.2021).

⁶⁴ Справа «Креуз проти Польщі»: Рішення Європейського суду з прав людини від 19.06.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_030#Text. (дата звернення: 28.07.2021).

Разом з тим, Європейський суд зазначає, що не повинно бути занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, так як доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але й реальним. (Рішення Суду у справі Жоффр де ля Прадель проти Франції від 16.12.1992 р. (judgement of ECHR of 16 December 1992 De Geouffre de la Pradelle v. France // Series AN 253-B).⁶⁵

Відмовляючи у задоволенні клопотання про відстрочення чи розстрочення судових витрат, в ухвалі суду слід встановлювати строк для оплати судового збору із зазначенням належної суми та реквізитів для оплати. Порушення порядку, встановленого для вирішення даного питання, є підставою для скасування ухвали в апеляційній інстанції.

Так, ухвалою судової колегії судової палати Апеляційного суду Харківської області 31.01.2017 року по справі № 639/6573/16 скасовано ухвалу судді Жовтневого районного суду м. Харкова від 11.11.2016 року, якою залишено без задоволення клопотання про відстрочення судового збору та залишено заяву без руху. Постановляючи ухвалу про відмову у відстроченні сплати судового збору та ухвалу про повернення заяви, суд першої інстанції не повідомив заявника про те, що йому відмовлено у відстроченні сплати судового збору, своєчасно не направлено зазначену ухвалу та не встановлено строк для оплати судового збору у зв'язку з відмовою у відстроченні сплати судового збору. Тим самим порушено право заявника на звернення до суду за захистом та передчасно повернуто йому заяву.⁶⁶

Відмовляючи у задоволенні клопотання про відстрочення чи розстрочення судових витрат, в ухвалі суду слід встановлювати строк для оплати судового збору із зазначенням належної суми та реквізитів для оплати.

Відповідно до п. 32 Постанови Пленуму ВССУ № 10 від 17.10.2014 року суд вправі застосувати щодо одного й того

⁶⁵ Рішення Суду у справі Жоффр де ля Прадель проти Франції від 16.12.1992 р., (Judgement of ECHR of 16 December 1992 De Geouffre de la Pradelle v. France // Series A N 253-B

⁶⁶ Ухвала Апеляційного суду Харківської області від 31.01.2017 року у справі № 639/6573/16 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64493450> (дата звернення: 28.07.2021).

самого заявника і за однією й тією ж його заявою (скаргою) як відстрочення, так і розстрочення сплати судового збору, або зменшення розміру судового збору, або звільнення від його сплати. Зазначені дії можуть мати місце у різній послідовності або в сукупності.

У разі якщо позивач невірно визначив розмір судового збору або ціна позову вочевидь не відповідає дійсній вартості спірного майна або на момент пред'явлення позову встановити точну його ціну неможливо суд зобов'язаний в порядку ч. 2 ст. 176 ЦПК України (в редакції від 03.10.2017 р.) попередньо визначити розмір судового збору, про що зазначити в ухвалі.

Розмір судового збору за подання позовної заяви про визнання права власності на майно або його витребування визначається з урахуванням вартості спірного майна, тобто як зі спору майнового характеру. При цьому суд не повинен визначати вартість майна за відповідними вимогами, оскільки такий обов'язок покладається на позивача.⁶⁷

Пунктом 12 Постанови Пленуму ВСУ від 22.12.1995 року № 20 «Про судову практику у справах за позовами про захист права приватної власності» (із змінами, внесеними згідно з Постановою Пленуму ВСУ від 25.05.1998 року №15), передбачено, що «в ході вирішення питання про грошові стягнення у справах за позовами про захист права приватної власності на майно, суди мають виходити з того, що вартість спірного майна визначається за погодженням сторін, а за його відсутністю – за дійсною вартістю майна на час розгляду спору». При цьому, під дійсною вартістю розуміється грошова сума, за яку майно може бути продано в даному населеному пункті чи місцевості.⁶⁸

На сьогоднішній день в судовій практиці існує декілька варіантів розв'язання даного питання, а саме:

⁶⁷ Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах : Постанова Пленуму ВССУ від 17 жовтня 2014 р. №10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-14#Text>. (дата звернення: 28.07.2021).

⁶⁸ Про судову практику у справах за позовами про захист права приватної власності: Постанова Пленуму ВСУ від 22.12.1995 року № 20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0020700-95#Text> (дата звернення: 29.07.2021).

1. Суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху із зазначенням суми судового збору, яку, на думку суду, слід доплатити.

2. Суд постановляє ухвалу щодо визначення розміру судового збору.

3. Суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви (чи апеляційної скарги) без руху і встановлює мінімальну ставку судового збору, з подальшим стягненням недоплаченої суми.

За подання заяви про скасування судового наказу, необхідно сплачувати судовий збір. Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» судовий збір не справляється за подання заяви про скасування судового наказу, а в статті 4 ч.2 п.1 п. п. 4-2 цього ж Закону передбачено ставку судового збору за подання заяви про скасування судового наказу – 0,05 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Між тим, у ст. 170 ЦПК України (в редакції від 03.10.2017 р.), наведено вимоги до форми і змісту заяви про скасування судового наказу, і передбачено п.1 ч. 5 вказаної статті, що до заяви про скасування судового наказу додається документ, який підтверджує сплату судового збору. У разі подання неналежно оформленої заяви про скасування судового наказу суддя постановляє ухвалу про її повернення без розгляду не пізніше двох днів з дня її надходження до суду.⁶⁹

У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності, а у випадку неузгодженості між актами, виданими одним і тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили.

Таким чином, за подання заяви про скасування судового наказу, необхідно сплачувати судовий збір.

При поданні апеляційної чи касаційної скарги на ухвалу суду за результатами розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, стягується судовий збір.

⁶⁹ Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст.633. (дата звернення: 29.07.2021).

Ухвалою ВССУ від 07.06.2017 року по справі № 628/2-1660/11 скасовано ухвалу Апеляційного суду Харківської області від 22.08.2016 року, якою було повернуто апеляційну скаргу у зв'язку з несплатою судового збору.⁷⁰

В абзаці 2 пункту 4 постанови пленуму ВССУ від 17.10.2014 року №10 «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах» судам роз'яснено, що наведений у п. п. 1, 4 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» перелік позовних заяв (заяв, скарг, дій), за подання яких до суду або за вчинення яких судом встановлено ставки судового збору, за своїм змістом є вичерпним.

Отже, справляння судового збору з інших позовних заяв (заяв, скарг), що подаються до суду, не зазначених у ч.2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір», не передбачено, наприклад, за подання скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби. При цьому заявник звільнений від сплати судового збору не лише на стадії подання скарги, а і у разі подання ним апеляційної скарги на прийняте за результатами розгляду скарги рішення.

Висновки

Проведене дослідження показало, що судовий збір є універсальним обов'язковим платежем податкового характеру, що справляється при зверненні до судів загальної юрисдикції першої, апеляційної та касаційної інстанцій і Верховного Суду. Разом з тим його не включено до системи загальнодержавних та місцевих податків і зборів, що закріплена в Податковому кодексі України. Цьому платежу притаманні функції як збору, так і інституту судових витрат. З податковими платежами судовий збір споріднюють такі ознаки як загальнообов'язковість, а також те, що цей збір є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині доходів.

Для успішного функціонування судової системи в Україні необхідні подальше удосконалення законодавства України про

⁷⁰ Ухвала ВССУ від 07.06.2017 року по справі № 628/2-1660/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67247606>.

судоустрій та судочинство у взаємозв'язку та взаємодії із іншими інститутами правосуддя, зокрема інституту судового збору, удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ з метою усунення перешкод для доступу до правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 р. №231/2021.
2. Гензель П.П. Налоговое законодательство СССР. М.: Изд. Мосфинотдела, 1927. 215 с.
3. Постников Г.В. Законодательство о налогах в промышленности : в 4-х ч. Ч. IV: Местные налоги и государственные сборы. М., 1924. 364 с.
4. Лазюк С.В. Судовий збір як різновид державного мита. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 63-65. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_14
5. Вишнівецька В.О. Правове регулювання державного мита : монографія. Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ. Донецьк : [б.в.], 2006. 188 с.
6. Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. // *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 633.
7. Богомол О.В. Судові витрати у господарському судочинстві України : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 168 с.
8. Устюшенко С.Е. Поняття та функції суд збору в цивільному процесі. *Право та суспільство*. 2019. № 3. С. 129-133.
9. Устюшенко С.Е. Судові витрати в цивільному процесі України. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 206 с.
10. Зварич О.В. Судовий збір в Україні: проблеми та перспективи. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 59-69.
11. Сакара Н.Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого» 2016. Вип. 132. С. 135-146.
12. Бойко Н. Чи всі судові витрати є додатковим благом (коментар до роз'яснення ДПІ в Оболонському районі м. Києва). URL: <https://taxlink.ua/ua/news/chi-vsi-sudovivitrati-dodatkovim-blagom-komentar-do-rozjasnennja-dpi-v-obolonskomu-rajoni-m-kiva.htm#hcq=XUGHPor>. (дата звернення: 15.07.2021).

13. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.
14. Лазюк С.В. Судовий збір як різновид державного мита. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 63-65.
15. Васильєв С.В. Цивільний процес : підручник. К.: Алерта, 2019. 506 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
17. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст.545.
18. Про Державний бюджет України на 2021 рік :Закон України; Бюджет, Розподіл, Перелік від 15.12.2020 № 1082-IX . Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 16, ст.144.
19. Богомол О.В. Судові витрати у господарському судочинстві України [текст]. Монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 168 с.
20. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.07. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. 39 с.
21. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492.
22. Черемнов Д.В. Функції інституту судових витрат у цивільному процесі України з огляду на практику Європейського суду з прав людини. Практика ЄСПЛ з питань цивільного процесуального права: матеріали круглого столу, м. Одеса, 5 квітня 2016 р. Одеса : Юридична література. С. 59-62.
23. Кір'якова Н.П., Хараджа Н.В. Деякі аспекти необхідності вдосконалення положень Закону України «Про судовий збір». *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2015. № 3 (24). С. 113-121.
24. Рішення Конституційного суду України від 30 січня 2003 р. у справі № 1-12/2003. Офіційний вісник України. 2003. № 6. Ст. 245.
25. Шокуева Е.М. Институт судебных расходов в российском гражданском судопроизводстве: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 173 с.
26. Абрамов Н.А. Обновленный Хозяйственный процесс Украины: Учебное пособие (курс лекций). Харьков: «БУРУН КНИГА», 2012. 192 с.
27. Яблочков Т.М. Учебник русского гражданского судопроизводства. Ярославль: Издательство И. К. Гасанова, 1912. 326 с.
28. Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Викут. М.: Юрист, 2004. 459 с.

29. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України: пер. з рос. / за ред. Ю.С. Червоного. К., О.: Юрінком Інтер, 2008. 656 с.

30. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонові, Н.Ю. Голубєвої. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 648 с.

31. Ціна правосуддя: access denied? URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/cina-pravosuddya-access-denied.html> (дата звернення: 15.07.2021).

32. Про затвердження Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів. Мінфін України; Наказ, Порядок, Форма типового документа [...] від 03.09.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1650-13>. (дата звернення: 15.07.2021).

33. Як повернути надміру чи помилково сплачений судовий збір? URL: https://oda.court.gov.ua/sud1590/gromadyanam/povernennya_sydovogo_zboryu/Povernennya_zboryu. (дата звернення: 19.07.2021).

34. Постанова Київського апеляційного суду від 03 лютого 2020 р. у справі №761/25102/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87482182>. (дата звернення: 19.07.2021).

35. Рішення Конституційного суду України від 28.11.2013 № 12-рп/2013 у справі за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту «г» частини першої статті 49 Закону України «Про авторське право і суміжні права». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-13#Text>. (дата звернення: 26.07.2021).

36. Рекомендація R (81) 7 Комітету міністрів державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text. (дата звернення: 26.07.2021).

37. Ухвала ВССУ від 29 березня 2017 р. у справі № 635/6683/15ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66021935>. (дата звернення: 15.07.2021).]

38. Постанова Верховного Суду від 04.07.2018 № 753/18451/17 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75099508>. (дата звернення: 26.07.2021).]

39. Постанова Верховного Суду України від 30.11.2016 року у справі № 6-1121цс16 URL: https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag18c8 (дата звернення: 27.07.2021).

40. Постанова Верховного Суду від 25 листопада 2020 року у справі № 761/46977/18. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/93149944?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05. (дата звернення: 27.07.2021).

41. Постанова Верховного Суду від 21.03.2018 року у справі № 761/24881/16-ц. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73054749>. (дата звернення: 27.07.2021).

42. Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах : Постанова Пленуму ВССУ від 17 жовтня 2014 р. №10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-14#Text>. (дата звернення: 27.07.2021).

43. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text. (дата звернення: 28.07.2021).

44. Справа «Креуз проти Польщі»: Рішення Європейського суду з прав людини від 19.06.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_030#Text. (дата звернення: 28.07.2021).

45. Рішення Суду у справі Жоффр де ля Прадель проти Франції від 16.12.1992 р., (Judgement of ECHR of 16 December 1992 De Geouffre de la Pradelle v. France // Series A N 253-B

46. Ухвала Апеляційного суду Харківської області від 31.01.2017 року у справі № 639/6573/16 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64493450> (дата звернення: 28.07.2021).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Колективна монографія

Підписано до друку 25.08.2021. Папір офсетний. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 24,28. Вид. №21-24. Зам. № 22. Тираж 100 прим.
Видавець та виготівник: ПВКФ «Технодрук»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №1841 від 10.06.2004 р.
58000, м. Чернівці, вул. І. Франка, 20, оф.18, тел. (0372) 55-05-85