

Актуальна тема номера:
“ПРАВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ”

DOI: 10.33498/Юшн-2022-03-009



Петро Пацурківський

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
(Чернівці, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5081-7842>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-5476-2016>
p.patsurkivskyi@chnu.edu.ua

Руслана Гаврилюк

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
(Чернівці, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6750-4340>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-5380-2016>
r.havrylyuk@chnu.edu.ua



УДК 347.73

**ВІЙНА РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ
ТА ВІТЧИЗНЯНІ ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ**

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена осмисленню перебудови законодавчих засад вітчизняних публічних фінансів на другому етапі російсько-української війни 2014–2022 рр.

Метою статті є аналіз трансформації правових матриць регулювання зазначених вище публічних фінансів під впливом та в умовах нинішньої війни Росії проти України.

В основу методології дослідження покладено антропосоціокультурний підхід, принципи історизму та об'єктивності, методи системного і функціонального аналізу.

На основі ґрунтовного аналізу першоджерел, експертних оцінок фахівців та фактичного матеріалу автори статті обґрунтовано дійшли таких висновків: 1. Незважаючи на те, що фінансування Україною оборонних видатків у зв'язку з початком російсько-української війни у 2014 р. зросло за перший її період в абсолютних показниках з 27,4 млрд грн до 217,1 млрд грн, або майже у вісім разів, а його

© Петро Пацурківський, Руслана Гаврилюк, 2022

Петро Пацурківський, Руслана Гаврилюк

питома вага у Державному бюджеті України збільшилася з 6,36 % до 13,62 % (у понад два рази), законодавство України щодо правового режиму публічних фінансів продовжувало залишатися парадигмально законодавством мирного часу. 2. Російсько-українська війна кардинально змінила характер та ієрархію публічних потреб України, можливості та джерела їх фінансування, зумовила необхідність трансформувати фінансове законодавство держави. 3. Квінтесенцію перебудови видатків публічних фінансових ресурсів на потреби України під час російсько-української війни склала їх максимальна централізація у Державному бюджеті України, а також принципове збільшення можливостей виконавчої гілки державної влади, передусім Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України для оперативного прийняття ними невідкладних рішень. При цьому правова природа видатків Державного бюджету України не змінилася. 4. Основу перебудови податкового законодавства склала його кардинальна лібералізація, спрощення адміністрування обов'язкових платежів та відчутне зменшення фіскального тягаря для їх платників. Суттєвих змін зазнала структура надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів. 5. Перебудова правового регулювання банківської системи України та грошового обігу загалом у зв'язку із введенням воєнного стану мала метою посилення стійкості банківської системи і стабільності грошової одиниці України, покращення організаційно-правових умов фінансування Збройних Сил України та гуманітарної підтримки цивільного населення країни, а також запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення в умовах війни. Українська держава спромоглася у стислі строки успішно перебудувати своє законодавство у сфері публічних фінансів із мирного на воєнний лад.

Ключові слова: війна Росії проти України; публічні фінанси; трансформація правових матриць витрачання державних фінансових ресурсів; перебудова податкового законодавства Української держави; зміцнення правових засад грошової одиниці і банківської системи України.

*Майже кожную війну влаштовували фінансисти, проте
і мир був справою їх рук.
К. Поланьї*

*Війна є продовженням політики, тільки іншими засобами.
К. фон Клаузевіц*

Після завершення нинішньої війни Росії проти України і перемоги Українського народу у ній вчені світу найрізноманітніших світоглядних орієнтацій і професійних спрямувань не один десяток років досліджуватимуть її, починаючи від передумов, основоположних причин, характеру, природи і наслідків та завершуючи найдрібнішими деталями, які в сукупності і забезпечили перемогу. Предметом особливої уваги буде ця війна для науковців, державницьких, політичних та інших еліт, усього народу України. Не важко передбачити, що спільним для усіх них в осмисленні цієї війни вкотре стануть спроби сформулювати певні уроки

на майбутнє заради запобігання повторення у ньому найприкріших і найочевидніших помилок, що мали місце у минулому, заради більшої безпеки у поствоєнному світі. Чимало з цих помилок стане можливим збагнути сповна тільки з певної історичної дистанції, коли вляжуться у пряму і переносному сенсі породжені війною монблани фейків (цієї історичної куряви), а емоційне сприйняття подій та фактів поступиться місцем їх неупередженому раціональному аналізу.

Проте і зараз уже є питання, доступні та вкрай необхідні для такого первісного їх аналізу. Передусім до них належить цілий вузол проблем, що безпосередньо стосуються трансформації правового регулювання вітчизняних публічних фінансів. Швидка та рішуча перебудова їх, яка розпочалася невдовзі після повномасштабного вторгнення Росії в Україну, спрямування їх насамперед на посилення обороноздатності нашої держави нині звели нанівець усі стратегічні плани агресора щодо знищення Української держави та стали надійним фундаментом нашої неминучої перемоги. Автори статті усвідомлюють її постановочний та дискусійний характер загалом, особливо неоднозначність низки оціночних положень і висновків й очікують на продовження дискусії.

Метою дослідження є аналіз трансформації правових матриць регулювання вітчизняних публічних фінансів, зумовленої нинішньою війною Росії проти України. Ця мета конкретизується у таких завданнях: стисло розкрити квінтесенцію зумовлених війною нових публічних потреб України; проаналізувати зумовлену війною трансформацію правових засад витрачання державних бюджетних ресурсів; дослідити суть перебудови податкового законодавства України; з'ясувати характер заходів держави стосовно вимог воєнного стану банківської і грошової системи України.

В основу методології дослідження покладено антропосоціокультурний підхід, принципи історизму та об'єктивності, методи системного та функціонального аналізу.

Квінтесенція зумовлених війною нових публічних потреб України

З боку України війна Росії проти України набула з 24 лютого 2022 р. усіх ознак вітчизняної війни. Вона докорінно змінила характер усіх публічних і більшості приватних потреб українців, джерела їх задоволення, по-новому вибудувала ієрархію зазначених вище потреб. Зокрема, серед усіх публічних потреб українського суспільства найпріоритетнішою стала потреба забезпечення для кожного жителя України, Українського народу загалом та Української держави зокрема реальної безпеки, їх права на життя і гідність. Ця потреба залишиться такою щонайменше до повної перемоги України у цій війні та адекватного покарання агресора з тим, щоб унеможливити розв'язання ним подібних воєн у майбутньо-

му. Потреба забезпечення безпеки для усіх і кожного з українців стала визначальним критерієм правомірності й ефективності використання Україною, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами публічних фінансових ресурсів.

Усі інші публічні потреби українців, зокрема і гарантовані Конституцією України, можуть і повинні фінансуватися Українською державою лише у системному їх взаємозв'язку з пріоритетним забезпеченням безпекових потреб, а також врахуванням наявних фінансових ресурсів. Традиційні надходження публічних фінансових коштів внаслідок війни, яку веде російський ворог проти України, різко скоротилися. Це не може не позначитися на мірі повноти забезпечення публічних потреб українського суспільства включно з його найпріоритетнішою безпековою потребою, а також зобов'язує активно шукати нетрадиційні джерела поповнення публічних фінансових ресурсів України.

Особливо велика відповідальність у зв'язку з викладеним вище лягла на Верховну Раду України, оскільки згідно з п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України виключно до її компетенції належить встановлювати відповідні суспільні відносини¹.

Отже, війна кардинально змінила характер та ієрархію всіх публічних потреб України, можливості та джерела їх фінансування.

Трансформація правових засад витрачання бюджетних ресурсів

Вона зумовлена, як уже зазначалося вище, кардинальними змінами у царині публічних потреб України, а також умов їх задоволення. Передусім докорінно змінилися загальний обсяг, характер, функціональна структура і зміст фінансування потреб Української держави, з'явилися парадигмально нові винятково витратні публічні потреби. До прикладу, за даними Міністерства фінансів України, тільки на ведення воєнних дій Україна витрачає впродовж місяця понад 280 млрд грн (еквівалент 10 млрд доларів США). Що ж до фінансування усіх безпекових аспектів функціонування Української держави умови змінилися настільки кардинально, що недотримання цих цілей хоча б частково загрожує втратою державного суверенітету та повним геноцидом Українського народу. Ціна успішного функціонування публічних фінансів України ще ніколи в її історії не була такою великою, як нині.

Різко скоротився внаслідок війни валовий внутрішній продукт України (далі – ВВП). Безпосередніми причинами цього стали: поява зумовлених російською агресією майже 5 млн зовнішніх біженців та понад 8 млн внутрішньо переміщених осіб серед населення України; тимчасова окупація та/або повне руйнування значної частини міст і сіл, зокрема

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 02.04.2022).

й таких велетнів, як Харків, Маріуполь, Чернігів, Суми та десятки менших промислових центрів і їх виробничого потенціалу; цілеспрямоване знищення агресором виробничих потужностей та цивільної інфраструктури неокупованих міст України; повне блокування портів і морських шляхів України на Азовському та Чорному морях; скорочення обсягів виробництва приватним сектором економіки як основного джерела податків та інших обов'язкових платежів у публічні фонди фінансових ресурсів; низка інших руйнувань вітчизняної економіки. За приблизними даними Міністерства фінансів України, економіці України воєнними діями станом на початок квітня 2022 р. було завдано шкоди на загальну суму понад 3,5 трлн грн. А за експертними оцінками Всесвітнього банку станом на 10 квітня 2022 р., ВВП України внаслідок втрат від російсько-української війни загрожує скорочення за підсумками 2022 р. на 45 %.

Це не могло не позначитися вкрай негативно на стані публічних фінансів України, докорінно їх змінило, передусім скоротило обсяг.

Водночас відповідно до природи держави та її функцій реалізація нею останніх у принципі не може ставитися у прямо пропорційну залежність від величини державних фінансів. У протилежному випадку в певні періоди її розвитку це неодмінно загрозувало б державі надмірним скороченням її дієздатності або навіть загибеллю держави та глибокими катаклізмами суспільству. До речі, саме в аналогічній ситуації перебуває нині Україна. Тому уряд держави, визначаючи в безальтернативно пріоритетному порядку обсяг публічних видатків, має враховувати нагромаджені у попередній період розвитку публічні фінансові ресурси (своєрідні резерви держави), доходи від результатів господарської діяльності, нетрадиційні надходження фінансових ресурсів у публічні фонди грошових коштів як безповоротної допомоги від інших держав та публічних утворень, від суб'єктів приватного права, а також обсяг та умови необхідних запозичень у державні фонди фінансових ресурсів. Як переконує великий історичний досвід, це є випробувана стратегія і тактика діяльності всіх цивілізованих держав, які потрапляють унаслідок воєн чи інших форс-мажорних обставин у критичні ситуації, що загрожують їх існуванню.

Не випадково у ч. 2 ст. 95 Конституції України зазначається, що 'будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків <...> визначаються <...> виключно законом про Державний бюджет України'². Процедурні відступи від принципу пріоритетності публічних видатків стосовно доходів казни, які знаходять своє відображення у схваленні спочатку доходної частини бюджету і тільки після цього – його видаткової частини, жодним чином не порушують природи публічних фінансів. Як ще раніше було з'ясовано

² Конституція України (н 1).

у спеціальному дослідженні одним із авторів цієї статті³, а також низкою інших вітчизняних учених юристів-фінансистів⁴, вони пояснюються передусім намаганням законодавців забезпечити безперервність надходжень у державну казну у випадках виникнення перед парламентами непередбачених форс-мажорних обставин щодо затвердження бюджету загалом, а також до певної міри притаманним парламентам популізмом й інтересами міжпартійної і міжфракційної боротьби.

Принцип пріоритетності публічних видатків щодо прибутків казни у вузькому розумінні цього поняття означає, що до державного бюджету під час його формування потрібно включати тільки ті видатки, які і є необхідними у буквальному розумінні слова для існування держави та виконання нею власних функцій, і не більше. Це досягається дійсним забезпеченням на практиці відкритої конкуренції прав суб'єктів фінансових правовідносин на наявні у розпорядженні публічної влади фінансові ресурси, тобто "конкуренцію заявлених потреб". З початком у 2014 р. російсько-української війни ієрархія та інтенсивність цих потреб доречно змінилися. Найпріоритетнішими стали видатки Державного бюджету, безпосередньо пов'язані з вирішенням безпекових проблем та посиленням обороноздатності країни загалом. Це, зокрема, знайшло своє безпосереднє відображення у зростанні бюджетного фінансування посилення безпеки України (див. Таблиця 1).

Таблиця 1

*Прямі видатки Державного бюджету України на оборону
(у млрд грн)*

Рік	Сума видатків	Питома вага видатків на оборону від усіх видатків Державного бюджету
2014	27,4	6,36 %
2015	52,0	9,01 %
2016	53,3	8,67 %
2017	74,3	8,86%
2018	91	9,84 %
2019	106,6	9,94 %
2020	120,4	9,35 %
2021	127,5	8,56 %

³ П Пацурківський, *Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології* (ЧДУ 1997) 63.
⁴ А Нечай, *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків* (Рута 2004) 104–43; О Орлюк, *Фінансове право. Академічний курс: підручник* (Юрінком Інтер 2010) 808; О Музика-Стефанчук, *Фінансове право: навчальний посібник* (Ін Юре 2018) 377; Д Гетманцев, *Очерки философии налога* (Фолио 2019) 526.

2022	133,5 (відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік”)	8,38 %
2022	217,1 (відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державний бю- джет України на 2022 рік’”)	13,62 %

Особливо звертає на себе увагу кардинальне збільшення бюджетного фінансування оборони України безпосередньо напередодні повномасштабного вторгнення Росії в Україну наприкінці лютого 2022 р. Так, відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державний бюджет України на 2022 рік’”⁵ воно зросло порівняно з раніше запланованими на відповідні цілі у 2022 р. в 1,63 рази. Порівняно з аналогічними показниками 2014 р. бюджетне фінансування обороноздатності України у 2022 р. первісно збільшилося у 4,65 рази, а внаслідок внесених змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік” воно зросло у 7,92 рази.

Проте вжитих заходів виявилось недостатньо для запобігання війни Росії проти України. Ця війна зумовила гостру потребу всебічної трансформації правових матриць функціонування публічних фінансів України. Вважаємо за необхідне підкреслити саме зазначений вище характер змін правового режиму публічних фінансів України в умовах нинішньої війни Росії проти України, оскільки ці зміни, загалом не порушуючи парадигмальних засад функціонування публічних фінансів, водночас вийшли далеко за межі звичайного вдосконалення їх правового режиму і зачепили чимало істотних властивостей цих фінансів. Уже в Указі Президента України В. Зеленського “Про введення воєнного стану в Україні”⁶, затвердженому Законом України “Про затвердження Указу Президента України ‘Про введення воєнного стану в Україні’”⁷, перед Кабінетом Міністрів України було поставлено завдання ввести в дію план заходів правового режиму воєнного стану в Україні та у зв’язку з цим забезпечити фінансування і вжити у межах повноважень інших заходів, пов’язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України.

⁵ Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік”: Закон України від 23 лютого 2022 р. № 2099-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2099-20#Text>> (дата звернення: 24.02.2022).

⁶ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>> (дата звернення: 24.02.2022).

⁷ Про затвердження Указу Президента України Про введення воєнного стану в Україні: Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>> (дата звернення: 24.02.2022).

Такі заходи були розроблені Кабінетом Міністрів України спільно з Верховною Радою України та у березні 2022 р. ухвалені як закони України. Насамперед було ухвалено Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану”⁸. Ним фактично було розпочато системну перебудову правового регулювання усіх публічних фінансових ресурсів України у зв’язку із запровадженням воєнного стану. Зокрема, було внесено принципові зміни щодо адміністрування податків та інших обов’язкових платежів і відповідальності за порушення податкового законодавства. Закон також змінив низку принципових положень розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України (далі – БК України). Останні зміни передусім стосувалися правового режиму залучення позик від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій на підставі міжнародних договорів України на період дії воєнного стану, а також внесення змін до відповідних укладених міжнародних договорів України на цей час.

Також було ухвалено Закон України “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державний бюджет України на 2022 рік’”, яким було суттєво збільшено видатки на задоволення потреб сектору оборони, зокрема й за кошти державного дорожнього фонду⁹.

Особливо принципове значення для зміни правового режиму бюджетних коштів держави має Закон України “Про внесення змін до розділу VI ‘Прикінцеві та перехідні положення’ Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України”¹⁰. Запроваджені ним зміни, передусім у БК України, відзначаються методологічним характером і мають на меті пристосувати бюджетне законодавство України до його функціонування в умовах воєнного стану. Вітчизняний законодавець прийняв рішення не застосовувати на період дії в Україні воєнного стану, зокрема: абзац 3 ч. 2 ст. 4 БК України, у якому йдеться про те, що ‘виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України’; ч. 7 ст. 13 БК України, яка передбачає, що ‘передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рі-

⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2118-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#Text> (дата звернення: 03.03.2022).

⁹ Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік”: Закон України від 23 лютого 2022 р. № 2099-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2099-20#Text> (дата звернення: 23.02.2022).

¹⁰ Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2134-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

шення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього (крім випадку, передбаченою частиною другою статті 57 цього Кодексу)»; ч. 10 ст. 16 БК України, яка стосується стратегії управління державним боргом на середньостроковий період; ст. 23 БК України в частині обов'язковості погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішень Кабінету Міністрів України та деяких інших питань; ч. 3 ст. 24 БК України, якою було передбачено, що 'резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету'; ч. 3 ст. 27 БК України, якою передбачено, що 'Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим'; ч. 5 ст. 28 БК України про доступність для широкого загалу інформації про виконання Державного бюджету України; ст. 33 та пов'язані з нею норми Бюджетної декларації; ч. 1 ст. 52 про БК України порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України; ч. 2 ст. 54 БК України про скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України; ст. 55 "Захищені видатки бюджету"; статей 59 і 60 у частині дотримання термінів подання місячної і квартальної звітності щодо виконання Державного бюджету України; ч. 1 ст. 61 у частині дотримання терміну подання річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; ст. 75¹ та пов'язаних із нею норм стосовно прогнозів місцевих бюджетів; частин 7 та 8 ст. 78 у частині обмежень у прийнятті рішень Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами про внесення змін до місцевих бюджетів; ч. 6 ст. 108 стосовно обов'язковості погодження із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішень Кабінету Міністрів України про розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій і додаткових дотацій із державного бюджету місцевим бюджетам між останніми.

Зазначені вище зміни БК України, здійснені Верховною Радою України на весь період дії воєнного стану, суттєво вплинули на трансформацію окремих принципів бюджетної системи України. Зокрема, ці новації найбільше зачепили принцип збалансованості та принцип публічності й прозорості бюджетної системи України, дещо менше – принцип ефективності та результативності і принцип справедливості та неупередженості, істотно скорегувавши їхній зміст та обсяг. На нашу думку, наяву достатні підстави для висновку про появу так званої "воєнної матриці" витрачання публічних фінансових ресурсів державою в умовах війни. Водночас існують не менші підстави і для висновку про те, що природа зазначених принципів бюджетної системи України не змінилася. Але при цьому держава в особі органів виконавчої влади, передусім

Кабінету Міністрів України, одержала такі вкрай необхідні їй в умовах війни можливості незрівнянно оперативнішого витрачання бюджетних ресурсів на якісно нові цілі, які в умовах сучасної війни динамічно змінюються.

Законом України “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державний бюджет України на 2022 рік’” було також запроваджено низку новацій, так би мовити, тактичного характеру у сфері використання коштів Державного бюджету України. Мається на увазі, зокрема, спрямування залишків коштів за субвенціями з Державного бюджету місцевим бюджетам, збережених на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 р., на потреби територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у більш безпечні місця, зокрема й на оплату транспортних послуг, паливно-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв’язку з бойовими діями були вимушені залишити місце проживання/перебування, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного часу.

Також було встановлено, що на період дії воєнного стану чи здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації міри впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачені пунктами 2–4 ч. 1 ст. 117 БК України, не застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів сектору національної безпеки і оборони, а також розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, залучених до вирішення завдань, пов’язаних із запровадженням та здійсненням заходів правового режиму воєнного стану. Законодавець передбачив, що у період дії воєнного стану та протягом шести місяців після його припинення чи скасування у разі виникнення простроченої заборгованості суб’єкта господарювання перед державою за кредитом (позикою), залученим державою чи під державну гарантію, або за кредитом із бюджету пеня й інші штрафні санкції не нараховуються¹¹.

Перебудова податкового законодавства України

Не менш суттєвих змін зазнало під час дії воєнного стану, запровадженого внаслідок повномасштабної війни Росії проти України, податкове законодавство держави. За звичайних умов саме податки та інші обов’язкові платежі становлять лівову частку надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів. Проте війна і в цю сферу суспільних відносин внесла кардинальні зміни. За даними групи провідних міжнародних і національних експертів, тільки за перший місяць війни економічна ак-

¹¹ Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України (н 10).

тивність суб'єктів господарювання в Україні знизилася на 30–50 % і продовжує падати далі. Перед бізнесом гостро постали такі нові перешкоди, як логістичні труднощі і дефіцит необхідних ресурсів. Гострішими, ніж у передвоєнний період, стали проблеми адміністрування податків та інших обов'язкових платежів. Внаслідок цих причин податкові доходи впали на 80 %, що призвело до росту фіскального дефіциту. Фіскальний дефіцит нині переважно фінансується з міжнародної фінансової допомоги, зокрема 3 млрд дол. США від Міжнародного валютного фонду та з двосторонніх позичок України, майже на таку ж суму профінансували цей дефіцит США, ще на майже 0,6 млрд дол. США – Національний банк України (далі – НБУ)¹². Також вкрай негативним наслідком війни, що триває, стало різке збідніння більшої частини населення України.

З метою подолання зазначених вище проблем та підготовки країни до післявоєнного відродження держава вжила кардинальних заходів для лібералізації податкової системи України. Зокрема, 15 березня 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану” (далі – Закон № 7137-д)¹³, який став своєрідною методологічною основою для воєнної трансформації усього податкового законодавства держави. Якщо оцінювати цей Закон найбільш стисло, то необхідно зазначити, що ним було запроваджено спрощену систему оподаткування для усього бізнесу, скасовано акцизи на пальне і знижено податок на додану вартість (далі – ПДВ) на нього із 20 до 7 %, звільнено фізичних осіб – підприємців (далі – ФОП) від сплати єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ) та вжито інших кардинальних заходів у цій сфері. Зокрема, для великого бізнесу було підвищено ліміт річного доходу з 10 млн грн до 10 млрд грн, знято обмеження щодо чисельності працівників, запроваджено 2 % податок від обігу майже на всі види діяльності – за винятком підприємств, що продають підакцизні товари, організовують гральний бізнес і видобувають чи реалізують корисні копалини.

Для платників податків-спрощенців II та III груп цей закон дозволив не сплачувати ЄСВ за мобілізованих у Збройні Сили України чи інші воєнні формування працівників – цей обов'язок взяла на себе держава. З 1 березня 2022 р. і до припинення воєнного стану ФОПи всіх груп відповідно до цього Закону також звільнені від сплати ЄСВ за себе. Впродовж трьох місяців після завершення воєнного стану цим же Законом пе-

¹² Торбйорн Бекер, Баррі Айхенгрін, Юрій Городніченко, Сергей Гурієв, Саймон Джонсон, Тимофій Милованов, Кеннет Рогофф, Беатріче Ведер ді Мауро, *Нарис про відбудову України* (Centre for Economic Policy Research, CEPR Press 2022).

¹³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2120-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-%D0%86%D0%A5#Text>> (дата звернення: 15.03.2022).

редбачено незастосування штрафів та пені щодо несплати ЄСВ і відміну податкових перевірок. Законом також передбачено зняття відповідальності на час війни за несвоєчасну сплату особами за споживчими кредитами, а після завершення війни ще впродовж місяця заборонено стягувати майно за іпотекою і виселяти мешканців¹⁴.

У зв'язку з тим, що під час війни масового характеру набуло благодійництво, законодавець передбачив звільнення від податку на доходи фізичних осіб усієї благодійної допомоги, наданої учасникам бойових дій та особам, що проживають на території бойових дій. Також звільнена від оподаткування податком із доходів фізичних осіб уся нецільова благодійна допомога особам, що постраждали від збройної агресії Росії. Із 24 лютого до кінця 2022 р. звільнені від сплати податку за землю, розташовану на територіях бойових дій, її власники. Закон дозволив також на період дії воєнного стану НБУ купувати цінні папери в емітентів, а також послабив вимоги до достатності капіталу банків на час війни, надав низку послаблень щодо фінмоніторингу¹⁵.

Суттєві зміни запроваджені Законом № 7137-д й у сфері місцевих податків та/або зборів. До найважливіших із них належать такі новації: припинено на час війни дію регуляторного законодавства щодо встановлення місцевих податків і зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів; звільнено від обліку та сплати ПДВ платників єдиного податку III групи у випадках постачання товарів, робіт і послуг, місцем постачання яких є митна територія України, а також при ввезенні товарів на цю територію, за винятком операцій із ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту і постачання на митній території України товарів, що мають джерелом їх походження державу окупанта; запроваджено оподаткування доходів, отриманих від продажу платником податків власної сільськогосподарської продукції, податковим агентом під час нарахування чи виплати таких доходів; відмінено нарахування та сплату екологічного податку на територіях України, на яких велися чи ведуться бойові дії чи тимчасово окупованих російським агресором; звільнено від нарахування і сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, об'єкти житлової нерухомості за 2021 і 2022 рр. податкові (звітні) роки, зокрема й за їх частки, що перебувають у власності фізичних осіб, які розташовані на територіях, на яких велися чи ведуться бойові дії, а також на тимчасово окупованих російським агресором територіях та за об'єкти житлової нерухомості, яка стала непридатною для проживання у ній внаслідок російсько-української війни; скасовано нарахування та сплату на період з 1 березня 2022 р. по 31 грудня року,

¹⁴ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану (н 13).

¹⁵ Там само.

у якому буде припинено чи скасовано воєнний стан, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за об'єкти нежитлової нерухомості, зокрема й за їх частки, що перебувають у власності юридичних осіб, розташовані на територіях, на яких велися чи ведуться бойові дії чи на тимчасово окупованих російським агресором територіях; звільнено від сплати ПДВ, акцизу та ввізного мита з 1 квітня 2022 р. на період дії воєнного стану на території України платниками єдиного податку I, II та III груп, які сплачують податок за ставкою 2 % (окрім товарів, які мають походження з країни-агресора); звільнено від сплати ПДВ, акцизу та ввізного мита з 1 квітня 2022 р. на період дії воєнного стану в Україні ввезення транспортних засобів громадянами – автомобілів легкових, кузовів до них, причепів і напівпричепів, мотоциклів, транспортних засобів, призначених для перевезення 10 осіб і більше та транспортних засобів для перевезення вантажів (окрім товарів, що мають походженням країну-агресора).

Концепція змін щодо дії норм податкового права на період воєнного стану, схвалена Законом № 7137-д, знайшла свій подальший розвиток, конкретизацію і втілення у низці наступних законопроектів, розглянутих і схвалених Верховною Радою України. Зокрема, законопроектом № 7232, нині прийнятим парламентом країни за основу, передбачається застосування при оподаткуванні в Україні міжнародних компаній, структурні підрозділи яких продовжують функціонувати у Російській Федерації, коефіцієнту 1,5 до чинних ставок податку на прибуток підприємств, податку на майно, екологічного податку та ренти¹⁶.

Ще один законопроект, № 7233, також прийнятий Верховною Радою України за основу, має на меті вдосконалення справляння єдиного внеску, а також обліку спирту етилового денатурованого і продукції хімічного та технологічного призначення на період дії воєнного стану¹⁷.

Нарешті, Законом України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків в період воєнного, надзвичайного стану”¹⁸, підписаний Президентом України 15 квітня 2022 р., зокрема, передбачено вдосконалення адміністрування низки податків у період воєнного чи надзвичайного стану – ПДВ, податку на прибуток підприємств, акцизного та екологічного податків, єдиного податку і фіксованого податку та деяких інших

¹⁶ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування суб'єктів господарювання, пов'язаних економічними зв'язками з державою – агресором: Законопроект від 30 березня 2022 р. № 7232 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39323>> (дата звернення: 30.03.2022).

¹⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо справляння єдиного внеску та обліку спирту етилового денатурованого та продукції хімічного і технічного призначення: Законопроект від 30 березня 2022 р. № 7233 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39324>> (дата звернення: 30.03.2022).

¹⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків в період воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 1 квітня 2022 р. № 2173-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20#Text>> (дата звернення: 01.04.2022).

обов'язкових платежів, а також спрощення здійснення камеральних перевірок та подання “податкової” звітності під час дії воєнного стану. Законопроект передбачає і деякі інші зміни норм податкового законодавства на період дії воєнного стану.

Характер заходів держави по приведенню до вимог воєнного стану банківської і грошової систем України

Війна Росії проти України стала суворим викликом і для банківської системи України. З метою приведення її до вимог воєнного стану у перший же день війни Правлінням НБУ було прийнято постанови № 18 “Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану”¹⁹ та № 21 “Про внесення змін до постанови НБУ від 24 лютого 2022 р. № 18 ‘Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану’”²⁰. Основною метою цих актів було максимальне забезпечення стабільності гривні та стійкості усієї банківської системи України під час російсько-української війни. Серед найдієвіших заходів цього ряду виявилися запровадження посиленого гарантування державою депозитів осіб – вкладників та фіксація офіційного курсу гривні до іноземних валют, офіційного курсу гривні до спеціальних прав запозичення, а також розрахункової ціни банківських металів на рівнях, на яких вони діяли до 24 лютого 2022 р. Як переконує подальша суспільна практика, ці заходи виявилися вчасними та ефективними.

23 березня 2022 р. Правління НБУ прийняло принципово важливу для усієї фінансової системи України в умовах воєнного стану постанову “Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану”²¹. Назва повністю розкриває її зміст. З метою сприяння якомога повнішому залученню у виняткових умовах війни готівкових грошових коштів фізичних та юридичних осіб на нагальні потреби Української держави і суспільства та зменшення інфляційного тиску на грошову

¹⁹ Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: Постанова Національного банку України від 24 лютого 2022 р. № 18 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text>> (дата звернення: 30.03.2022).

²⁰ Про внесення змін до постанови НБУ від 24 лютого 2022 р. №18 “Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану”: Постанова Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 р. № 21 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0021500-22#n2>> (дата звернення: 24.03.2022).

²¹ Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану: Постанова Правління Національного банку України від 23 березня 2022 р. № 60 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0060500-22#Text>> (дата звернення: 24.03.2022).

систему України п. 1 зазначеної вище Постанови було викладено правлінням НБУ у такій редакції:

1. Банки України не здійснюють заходів із перевірки джерел походження коштів, передбачених Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” та нормативно-правовими актами Національного банку України, у разі проведення фінансових операцій з унесення клієнтами коштів готівкою з метою їх зарахування на: 1) рахунки Збройних Сил України для надання допомоги Збройним Силам України та спеціальний рахунок, відкритий Національним банком України для надання допомоги Збройним Силам України; 2) поточний рахунок Міністерства соціальної політики України, відкритий в Національному банку України для благодійної допомоги та забезпечення підтримки найуразливіших категорій населення; 3) рахунки банків України для придбання облігацій внутрішньої державної позики “Військові облігації”²².

Певною перевагою України на час війни, на думку авторів, виявилася та обставина, що понад 50 % банківської системи перебуває у власності держави і державні банки відіграють провідну роль у фінансуванні воєнних потреб України. Проте із самого початку відбудови України після воєнного руйнування ця обставина стане на заваді іноземним банківським групам потужніше залучати Україну до міжнародних ринків капіталу. Звідси уже слід готуватися до приватизації передусім найбільших державних банків України. Це наблизить фінансову систему країни до фінансових систем держав – членів Європейського Союзу, інших прогресивних країн Заходу та спростить її інтеграцію в європейську та світову фінансові системи.

Висновки. Незважаючи на те, що фінансування Україною оборонних видатків у зв'язку із початком російсько-української війни у 2014 р. зросло за перший її період в абсолютних показниках з 27,4 млрд грн до 217,1 млрд грн, або майже у вісім разів, а його питома вага у Державному бюджеті України збільшилася з 6,36 % до 13,62 % (у понад два рази), законодавство України щодо правового режиму публічних фінансів продовжувало залишатися парадигмально законодавством мирного часу.

Російсько-українська війна кардинально змінила характер та ієрархію публічних потреб України, можливості та джерела їх фінансування, зумовила необхідність трансформувати фінансове законодавство держави.

²² Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану (н 20).

Квінтесенцію перебудови видатків публічних фінансових ресурсів на потреби України під час російсько-української війни склала їх максимальна централізація у Державному бюджеті України, а також принципове збільшення можливостей виконавчої гілки державної влади, передусім Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України для оперативного прийняття ними невідкладних рішень. При цьому правова природа видатків Державного бюджету України не змінилася.

Основу перебудови податкового законодавства склала його кардинальна лібералізація, спрощення адміністрування обов'язкових платежів та відчутне зменшення фіскального тягаря для їх платників. Суттєвих змін зазнала структура надходжень у публічні фонди фінансових ресурсів.

Перебудова правового регулювання банківської системи України та грошового обігу загалом у зв'язку із введенням воєнного стану мала метою посилення стійкості банківської системи і стабільності грошової одиниці України, покращення організаційно-правових умов фінансування Збройних Сил України та гуманітарної підтримки цивільного населення країни, а також запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення в умовах війни. Українська держава спромоглася у стислі строки успішно перебудувати своє законодавство у сфері публічних фінансів із мирного на воєнний лад.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Beker T, Aikhenhrin B, Horodnichenko Y, Huriiev S, Dzhonson S, Mylovanov T, Rohoff K, *Veder di Mauro B, Narys pro vidbudovu Ukrainy* (Centre for Economic Policy Research, CEPR Press 2022) (in Ukrainian).
2. Hetmantsev D, *Ocherky fylosofyy naloha* (Folyo 2019) (in Ukrainian).
3. Muzyka-Stefanchuk O, *Finansove pravo: navchalnyi posibnyk* (Iniure 2018) (in Ukrainian).
4. Nechai A, *Problemy pravovoho rehuliuвання publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* (Ruta 2004) (in Ukrainian).
5. Orliuk O, *Finansove pravo. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk* (Iurinkom Inter 2010) (in Ukrainian).
6. Patsurkivskyy P, *Pravovi zasady finansovoi diialnosti derzhavy: problemy metodolohii* (ChDU 1997) (in Ukrainian).

Petro Patsurkivskyy
Ruslana Havrylyuk

RUSSIAN WAR AGAINST UKRAINE AND DOMESTIC PUBLIC FINANCES

ABSTRACT. The article is devoted to understanding the restructuring of the legislative framework of domestic public finance in the second stage of the Russian-Ukrainian war of 2014–2022.

The aim of the article is to analyze the transformation of the legal matrices of regulation of the above public finances under the influence and in the current war of Russia against Ukraine.

The research methodology is based on the anthroposociocultural approach, the principles of historicism and objectivity, methods of systematic and functional analysis.

Based on a thorough analysis of primary sources, expert assessments and factual material, the authors of the article substantiate the following conclusions: 1. Despite the fact that Ukraine's funding for defence spending in connection with the Russian-Ukrainian war in 2014 increased during its first period in absolute figures of 27,4 bln to UAH 217.1 bln, or almost 8 times, and its share in the State Budget of Ukraine increased from 6,36 % to 13,62 % (more than 2 times), the legislation of Ukraine on the legal regime of public finance continued to remain paradigm by peacetime legislation. 2. The Russian-Ukrainian war radically changed the nature and hierarchy of public needs of Ukraine, opportunities and sources of their financing, necessitated the transformation of financial legislation of the state. 3. The quintessence of the restructuring of public financial resources for Ukraine during the Russian-Ukrainian war was their maximum centralization in the State Budget of Ukraine, as well as a fundamental increase in the executive branch of government, especially the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine. At the same time, the legal nature of the expenditures of the State Budget of Ukraine has not changed. 4. The basis for the restructuring of tax legislation was its radical liberalization, simplification of the administration of mandatory payments and a significant reduction in the fiscal burden for their payers. The structure of revenues to public funds of financial resources has undergone significant changes. 5. Restructuring of the legal regulation of the banking system of Ukraine and money circulation in general in connection with the imposition of martial law was aimed at strengthening the stability of the banking system and the stability of the monetary unit of Ukraine, improving organizational and legal conditions for financing the Armed Forces of Ukraine, also preventing and combating the legalization (laundering) of proceeds from crime, terrorist financing and the proliferation of weapons of mass destruction during the war. The Ukrainian state managed to successfully restructure its legislation in the field of public finances from peaceful to military in a short time.

KEYWORDS: Russia's war against Ukraine; public finance; transformation of legal matrices of spending public financial resources; restructuring of the tax legislation of the Ukrainian state; strengthening the legal framework of the currency and banking system of Ukraine.