

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.7

DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2025-1-04>

РОЗВИТОК ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПІД ЧАС РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Гаврилюк Р. О.

*докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
вул. Університетська, 19, Чернівці, Україна
orcid.org/0000-0001-6750-4340
r.havrylyuk@chnu.edu.ua*

Пацурківський П. С.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
вул. Університетська, 19, Чернівці, Україна
orcid.org/0000-0001-5081-7842
p.patsurkivskyu@chnu.edu.ua*

Ключові слова: фінансове законодавство України; довоєнна парадигма фінансового законодавства України; воєнна парадигма фінансового законодавства України; система фінансового законодавства України; цілі фінансового законодавства України; воєнні виклики фінансовому законодавству України.

У статті здійснено функціональний аналіз розвитку фінансового законодавства України під час російсько-української війни. В центрі уваги авторів опинилися питання з'ясування головно характеру, змісту та обсягу змін парадигмальних засад фінансового законодавства держави, його цілей в умовах воєнного стану, зумовлених екзистенційними викликами цієї війни.

В якості методологічного основи дослідження авторами усвідомлено обрано передусім загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, а також аксіологічний, генетичний, системний і структурно-функціональний методи аналізу.

У статті також здійснено порівняльний аналіз парадигмальних начал фінансового законодавства України як під час першого періоду російсько-української війни (гібридної війни), так і за умов повномасштабної агресії росії проти України, з'ясовано його системоутворюючі чинники в цілому у першому та другому випадках, а також інтегративні фактори на інституційному рівні. Належна увага приділена аналізу складних світоглядних та методологічних проблем, які з'явилися у розвитку фінансового законодавства, головно пов'язаних з надмірною, на думку авторів, централізацією фінансового сектору держави, а також з необхідністю активнішого формування передумов для післявоєнної відбудови України.

В підсумку авторами сформульовано такі найбільш концентровані висновки за результатами дослідження проблеми: аналіз фінансового законодавства України періоду російсько-української війни дозволяє виділити у його розвитку два якісно відмінних між собою періоди. Перший із них охоплює час з березня 2014 р. до 24 лютого 2022 р. Основною метою фінансового законодавства України цього періоду, його

системоутворюючим ядром були конституційно закріплені права людини та громадянина на забезпечення їхніх різноманітних публічних потреб не мілітарного характеру, що задовольнялися за рахунок публічних фінансових ресурсів. Проте з переростанням повномасштабної російсько-української війни у повномасштабну ця парадигмальна матриця фінансового законодавства України перестала відповідати новим історичним викликам державі. В їх епіцентрі безальтернативно опинилися безпекові питання, проблеми фінансової стійкості України у її боротьбі з агресором. Тому Парламентом України було вироблено воєнну матрицю фінансового законодавства держави. Це передусім проявилось у зміні стратегічної мети фінансового законодавства – нею стала максимально швидка і повна концентрація усіх публічних фінансових ресурсів для оборони України та створення законодавчих засад для примноження публічних фінансових ресурсів держави. При цьому публічно-правова природа фінансового законодавства України під час російсько-української війни не змінилася. Його найфундаментальнішими засадами залишилися верховенство права та послідовний людиноцентризм. Наразі у фінансовому законодавстві України уже закладаються підвалини для післявоєнної відбудови України.

DEVELOPMENT OF FINANCIAL LEGISLATION OF UKRAINE DURING THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

Havrylyuk R. O.

*Doctor of Law (LLD), Professor,
Head of the Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
Universytetska str., 19, Chernivtsi, Ukraine
orcid.org/0000-0001-6750-4340
r.havrylyuk@chnu.edu.ua*

Patskurkivskyy P. S.

*Doctor of Law (LLD), Professor,
Professor at the Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
Universytetska str., 19, Chernivtsi, Ukraine
orcid.org/0000-0001-5081-7842
p.patsurkivskyy@chnu.edu.ua*

Key words: *financial legislation of Ukraine; pre-war paradigm of financial legislation of Ukraine; military paradigm of financial legislation of Ukraine; system of financial legislation of Ukraine; objectives of financial legislation of Ukraine; military challenges to financial legislation of Ukraine.*

The article provides a functional analysis of the development of Ukraine's financial legislation during the Russian-Ukrainian war. The authors focused on the issues of clarifying the nature, content and scope of changes in the paradigmatic foundations of the financial legislation of the State, its objectives under martial law, which were caused by the existential challenges of this war. The authors consciously chose the general scientific principles of objectivity and historicism, as well as axiological, genetic, systemic, and structural-functional methods of analysis as the methodological basis of the study. The article also provides a comparative analysis of the paradigmatic principles of Ukraine's financial legislation both during the first period of the Russian-Ukrainian war (hybrid war) and in the context of Russia's full-scale aggression against Ukraine, and explains its systemic factors in general in the first and second cases, as well as integrative factors at the institutional level. Due attention is paid to the analysis of complex ideological

and methodological problems that have emerged in the development of financial legislation, mainly related to the excessive centralization of the financial sector of the state, as well as the need to more actively create the preconditions for the post-war reconstruction of Ukraine. As a result, the authors formulate the following most concentrated conclusions based on the results of the study of the problem: the analysis of financial legislation of Ukraine during the Russian-Ukrainian war allows distinguishing two qualitatively different periods in its development. The first of them covers the period from March 2014 to February 24, 2022. The main purpose of the financial legislation of Ukraine of this period, its systemic core, was the constitutionally enshrined rights of a person and a citizen to ensure their various non-military public needs, which were met at the expense of public financial resources. However, as the full-scale Russian-Ukrainian war escalated into a full-scale war, this paradigmatic matrix of Ukraine's financial legislation ceased to meet the new historical challenges to the state. Security issues and the problems of Ukraine's financial stability in its fight against the aggressor were at the epicenter of these issues. Therefore, the Parliament of Ukraine developed a military matrix of the state's financial legislation. This was primarily reflected in the change in the strategic goal of financial legislation - it became the fastest and most complete concentration of all public financial resources for the defense of Ukraine and the creation of a legislative framework for increasing the public financial resources of the state. At the same time, the public law nature of Ukraine's financial legislation did not change during the Russian-Ukrainian war. Its most fundamental principles remain the rule of law and consistent human-centeredness. Currently, the financial legislation of Ukraine is already laying the foundations for the post-war reconstruction of Ukraine.

Вступ. Наразі в доктрині фінансового права існує два якісно відмінних між собою підходи до розуміння поняття «фінансове законодавство» – широкий та вузький. Фундатором першого з них в Україні є основоположник вітчизняної науки фінансового права Л. К. Воронова. Вона зазначала, що система фінансового законодавства держави охоплює Конституцію України, закони України і нормативні Укази Президента України з фінансових питань, відповідні накази та інструкції Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Державної аудиторської служби України, нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування [1, с. 47]. Цей підхід по суті ототожнює поняття системи фінансового законодавства та системи джерел фінансового права. Найбільш повно та послідовно його реалізовано у монографічному дослідженні І. М. Бондаренко [2], а наразі концептуально найбільш інноваційна його версія міститься у підручнику з фінансового права авторів О. А. Музики-Стефанчук та Н. Я. Якимчук [3, с. 39].

Методологічною матрицею широкого розуміння видового поняття «фінансове законодавство» є пояснення родової категорії «законодавство» у рішенні Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. №12-рп/98 в справі про тлумачення вищезазначеного терміну, що стало його першим

офіційним доктринальним трактуванням [4]. Цей підхід згодом підтримав і вітчизняний законодавець при розкритті змісту понять «бюджетне законодавство» [5] та «податкове законодавство» [6].

Найуразливішою стороною такого підходу, на нашу думку, є фактичне нівелювання у вищезазначений спосіб глибоких якісних відмінностей між властивостями юридичних норм, що містяться в субстантивно різних нормативно-правових актах та їх реального впливу на стан відповідних публічних фінансів. Це також ускладнює через необхідність вироблення складних механізмів взаємодії правових норм різного ієрархічного рівня узгодження та реалізацію ефективних політик держави у сфері публічних фінансів: фінансової політики, бюджетної політики, податкової політики тощо.

Український конституцієдавець, як переконує текстуальний та системний аналіз Основного Закону держави, навпаки, дотримується вузького підходу до розуміння ним поняття «законодавство» як родового явища та «фінансове законодавство» як видового феномену у його конкретних інституційних проявах. Так, у ст. 67 Конституції України йдеться про таке: «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, **встановлених законом**» [7] (виділено нами. – Р.Г. і П.П.). Такий же парадигмальний

підхід закладено українським конституцієдавцем і в п.1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, у якому визначено правовий режим більшості конституційно закріплених інститутів фінансового права України: «Виключно **законами України встановлюються** (виділено нами. – Р.Г. і П.П.): 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи» [7].

У ч. 2 ст. 95 Конституції України зазначено: «Виключно **законом** (виділено нами. – Р.Г. і П.П.) про державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків» [7]. А в її розвиток у ч. 2 ст. 96 Основного Закону України йдеться про таке: «Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект **закону** про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом **закону** (в обидвох випадках виділено нами. – Р.Г. і П.П.) подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року» [7].

Аналогічний концептуальний підхід застосував український конституцієдавець й у ст. 98 («Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати **визначаються законом**») (виділено нами. – Р.Г. і П.П.) та ст. 100 («Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Правовий статус Ради Національного банку України **визначається законом**» [7]) (виділено нами. – Р.Г. і П.П.).

У вищезазначених конституційних формулах основних інститутів публічних фінансів по суті стисло сформульована сучасна вітчизняна конституційно-правова матриця останніх. На їх основі відповідно до закономірностей розвитку публічних фінансів в Україні згодом може з'явитися, як це наразі уже має місце у конституціях цілого ряду інших держав світу, структурно виокремлений розділ «Публічні фінанси» Конституції України. На нашу думку, саме вищезазначена концептуальна позиція вітчизняного конституцієдавця є світоглядною і методологічною основою вузького підходу до розуміння поняття «фінансове законодавство» у доктрині фінансового права України.

Зокрема, Д. О. Білінський та М. П. Кучерявенко резонно наголошують, що «основу фінансового законодавства мають складати **тільки закони** (виділено нами. – Р.Г. і П.П.) і найбільш важливі підзаконні акти (у більшості випадків – прирівняні до законів)» [8, с. 32-33]. Такими були, як пояснюють вищезазначені автори, декрети Уряду України наприкінці 1992 – на початку 1993 років. Ми поділяємо цей підхід вищезазначених авторів і намагаємось його реалізувати у цьому дослідженні. Ці автори обґрунтовано виокремлюють й такі види фінансового законодавства у його вузькому розумінні, як **загальноінституційні закони** (Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України тощо) та **спеціальні інституційні закони** – це законодавчі акти, які регулюють окремі частини фінансових інститутів [8, с. 35].

Заслуговує на особливу увагу у зв'язку з нашим дослідженням обґрунтований висновок Д. О. Білінського та М. П. Кучерявенка про те, що законодавчі акти, які лежать в основі фінансового законодавства, є системним явищем [8, с. 34]. Саме ця його якість і дозволяє збагнути фундаментальну внутрішню логіку розвитку фінансового законодавства як у довоєнний період, так і в умовах повномасштабної російсько-української війни, а також вирішення питань фінансового законодавства, пов'язаних зі вступом України в ЄС, уможливило наукове прогнозування розвитку фінансового законодавства України.

Пріоритет в осмисленні світоглядних і методологічних аспектів феномену системності фінансового законодавства України належить авторам цього дослідження [9; 10; 11; 12]. Зокрема, авторська концепція інтегративної ролі **мети** системи фінансового законодавства держави, яка полягає у спрямуванні публічних фінансів на створення загального блага суспільства, дозволяє якомога адекватніше осмислити сенс нових історичних викликів публічним фінансам, фінансовому законодавству, фінансовій політиці держави, Україні в цілому, зумовлених повномасштабною російсько-українською війною та необхідністю і початком безпосереднього вступу України в спільноту держав-членів ЄС. Обидва ці виклики належать до ряду екзистенційних, вони взаємозалежні, але провідна роль наразі випала першому з них.

Метою дослідження є зсування головно характеру, змісту та обсягу змін парадигмальних засад фінансового законодавства України, його мети під час російсько-української війни, зумовлених її екзистенційними викликами.

Методологічною основою дослідження обрано загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, аксіологічний, генетичний, системний та структурно-функціональний методи аналізу.

Виклад основних результатів дослідження. Не дивлячись на те, що війна росії проти України триває з березня 2014 р. та що вона істотно позначилася на стані публічних фінансів і їх законодавчому регулюванні із самого її початку (фінансування Україною оборонних видатків у зв'язку з цією війною збільшилося з 27,4 млрд. грн. у 2014 р. аж до 217,1 млрд. грн. у 2022 р., або майже у 8 разів, його питома вага зросла з 6,36 до 13,62 відсотків [13, с. 14-15]), українське фінансове законодавство до початку повномасштабного вторгнення російського агресора парадигмально продовжувало залишатися законодавством мирного часу. Його концептуальні засади визначала конституційна матриця публічних фінансів.

Система фінансового законодавства України цього періоду включала: **1) чинну Конституцію України;** **2) загальні фінансові закони України:** «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» від 23 лютого 2006 р. в редакції Закону від 20 червня 2020 р. (попередня назва – «Про цінні папери та фондовий ринок»); «Про відкритість використання публічних коштів» від 15 вересня 2015 р.; «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» від 20 грудня 2016 р.; «Про платіжні послуги» від 30 червня 2021 р.; «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14 грудня 2021 р.; **3) інституційні фінансові закони України, які містять законодавчі засади регулювання відповідної сфери публічної фінансової політики:** «Бюджетний кодекс України», щорічні закони України «Про Державний бюджет України», періодичні закони України про внесення змін до останніх; «Податковий кодекс України» та закони України про внесення змін у нього; Закон України «Про банки та банківську діяльність» від 07 грудня 2000 р.; «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р.; «Про валюту та валютні операції» від 21 червня 2018 р.; «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня 2020 р.; «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» від 17 грудня 2020 р.; «Про фінансовий лізинг» від 4 лютого 2021 р.; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення питань організації корпоративного управління в банках та інших питань функціонування банківської системи» від 30 червня 2021 р.; «Про страхування» від 18 листопада 2021 р.; **4) статусні закони України, які визначали повноваження і компетенцію спеціальних інститутів у сфері публічних фінансів:** «Про Національний банк України» від 20 травня 1999р. зі змінами та доповненнями; «Про Рахункову палату України» від 02 липня 2015 р. та деякі інші.

Основною метою фінансового законодавства України цього періоду, його системоутворюючим ядром були конституційно закріплені права людини та громадянина на забезпечення їхніх різноманітних публічних потреб немілітарного характеру, що задовольнялися за рахунок публічних фінансових ресурсів. До найголовніших з цих прав, відповідно до Конституції України, належали: право на безпеку (ст. 3); право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, яке включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48); право на відпочинок (ст. 45); право на соціальний захист (ст. 46); право на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування (ст. 49); право на освіту (ст. 53); право на відшкодування за рахунок публічних коштів матеріальної й моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб при здійсненні ними їх повноважень (ст. 56); право на безоплатну правову допомогу згідно закону (ст. 59) та деякі інші. Для різних груп осіб існувала їх власна ієрархія публічних потреб. Незрівнянно різноманітнішими були приватні потреби українців, джерела задоволення яких коренилися в публічних фінансових ресурсах і регулювалися фінансовим законодавством.

Функціонування окремих структурних елементів системи фінансового законодавства України зумовлювалося до початку повномасштабної російсько-української війни й їх власними системоутворюючими цілями та пріоритетами. Зокрема, таким конституційно визначеним інтегративним ядром всього бюджетного законодавства України були принципи справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами [7]. Системоутворюючим ядром інституту податкового законодавства виступав конституційний принцип обов'язковості сплати податків та зборів їх платниками у порядку та розмірах, встановлених законом [7]. Системоутворюючим конституційним чинником для фінансового законодавства України, що лежало в основі грошово-кредитної політики держави, виступало забезпечення стабільності грошової одиниці України – гривні [7].

Вищезазначені системоутворюючі чинники фінансового законодавства України в цілому і його окремих інститутів являли собою в сукупності по суті його парадигмальну матрицю, що й визначала засади його функціонування впродовж так званої гібридної російсько-української війни. Переростання цієї війни у повномасштабну міжцивілізаційну війну російського агресора проти України примножило попередні історичні виклики їй та породило нові, ще небезпечніші загрози для буття української держави і нації, для життя, честі

і гідності кожного українця. В епіцентрі усіх воєнних викликів Україні безальтернативно опинилися безпекові питання. Вони докорінно змінили ієрархію усіх цілей і цінностей для всіх суб'єктів права в Україні з державою включно.

Кардинальних змін зазнали в умовах воєнного стану цілі системи фінансового законодавства загалом та його інститутів зокрема. Переконалим свідченням цього стала поява уже із самого початку нового етапу російсько-української війни таких якісно нових феноменів-маркерів, як: в податковому законодавстві – неможливість виконання платником податку його податкового зобов'язання; у бюджетному законодавстві – необхідність спрямування усіх доходів казни на потреби оборони України; у фінансовому законодавстві, що забезпечувало стабільність гривні – потреба прямого фінансування видатків Державного бюджету України; для фінансового законодавства України в цілому – забезпечення фінансової стійкості держави. Парадигмальна матриця фінансового законодавства, вироблена вітчизняним законодавцем до початку повномасштабної російсько-української війни, за нових історичних умов виявилася непридатною для вирішення його якісно інших завдань в принципово нових суспільних умовах.

Перед Україною постала невідкладна необхідність у виробленні й успішній реалізації воєнної матриці фінансового законодавства держави, яка б мала своєю метою максимальне сприяння фінансовій безпеці України як основі її національної безпеки в цілому, стала атрибутивною умовою стійкого функціонування фінансової системи держави. Основна відповідальність у зв'язку з цим лягла на Парламент України, оскільки згідно п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України винятково до його компетенції належать питання встановлення відповідних суспільних відносин [7].

В дослідженні ми обмежилися аналізом не усієї системи фінансового законодавства України цього періоду, а лише того його сегменту, що зазвичай називається в науці фінансового права та вченими-фінансистами **законодавчими актами, що регулюють розвиток фінансового сектору держави**. В науковому та експертному середовищі України основними суб'єктами, які здійснюють правовий вплив на фінансовий сектор України зазвичай вважаються Національний банк України (НБУ), Міністерство фінансів України (Мінфін України), Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку (НКЦПФР) та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО). До них необхідно віднести, на нашу думку, також Рахункову палату, хоча її компетенція та повноваження значно ширші. Ключова роль серед них щодо правового впливу на функціонування фінансового сектору України під час повномасш-

табної російсько-української війни, як переконалим досвід, випала НБУ та Мінфіну України. Оскільки діяльність останнього регламентується головним чином підзаконними актами Уряду України, у цьому дослідженні ми її не розглядатимемо.

Парламент України приділив особливу увагу вдосконаленню і посиленню правового статусу, компетенції і повноважень НБУ. Зокрема, з лютого 2022 р. до кінця 2024 р. ця проблематика ставала предметом законодавчого регулювання Верховною Радою України шість разів у 2022 р., п'ять разів у 2023 р. та тричі в 2024 р., всього чотирнадцять разів. Особливе значення для підтримання фінансової стійкості держави в цей час мають Закон України №2118-IX від 03 березня 2022 р. та Закон України № 2120-IX від 15 березня 2022 р. Згідно цих законів України було зупинено на період дії воєнного стану дію п. 4 ч. 1 ст. 42 (в частині заборони купівлі цінних паперів в емітента) і ст. 54 «Заборона надання кредитів державі» Закону України «Про Національний банк України». Останнє було зумовлено тим, що лише за перший місяць цієї війни податкові доходи України скоротилися на 80 відсотків, що породило великий фіскальний дефіцит. Він став впродовж усього періоду воєнного стану перманентним. Цей дефіцит було профінансовано як за рахунок коштів міжнародної фінансової допомоги держав і організацій – партнерів України, так і НБУ [14].

Пряме фінансування дефіциту Державного бюджету України шляхом викупу Національним банком військових облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) склало за березень-квітень 2022 р. 70 млрд. грн. [15, с. 75]. Пізніше відбулася диверсифікація ОВДП на військові і невійськові їх види та за суб'єктним складом їх власників. У червні 2024 р. військові облігації рівнялися 35,3 млрд. грн. з усіх 55 млрд. грн. ОВДП; в липні 2024 р. військові облігації рівнялися 35,5 млрд. грн. з усіх 38 млрд. грн. ОВДП; у серпні 2024 р. військові облігації рівнялися 6 млрд. грн. з усіх 29,1 млрд. грн. ОВДП. На початок вересня 2024 р. найбільша питома вага ОВДП осіла в комерційних банках – 43,7 відсотка і в НБУ – 40,3 відсотка, в юридичних осіб їх було 10,3 відсотка, у фізичних осіб – 4 відсотки, у нерезидентів – 1,6 відсотків, у територіальних громад – 0,04 відсотки [16]. При цьому за НБУ залишилися функція гаранта фінансування дефіциту Державного бюджету України у випадках непередбачуваних ускладнень в сфері стійкості державних фінансів під час російсько-української війни.

Системних законодавчих змін під час дії правового режиму воєнного стану зазнали правовий статус, компетенція й повноваження ФГВФО. Парламентом України було ухвалено впродовж цього періоду із вищезазначеної проблематики

дев'ять законодавчих актів: шість у 2022 р., один у 2023 р. та два в 2024 р., які внесли зміни в базовий Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Так, Законом України №2180-IX від 01 квітня 2022р. було розширено повноваження адміністративної ради Фонду та її Голови на: затвердження рішення виконавчої дирекції Фонду щодо залучення внеску держави на безповоротній основі; затвердження рішення виконавчої дирекції Фонду щодо встановлення розміру базової річної ставки регулярного збору, більшого, ніж передбачено ч. 1 ст. 22 базового Закону; затвердження рішення виконавчої дирекції Фонду щодо встановлення значення цільового показника Фонду і строку для його досягнення із урахуванням рекомендацій Ради з фінансової стабільності; ухвалення рішення щодо встановлення тимчасового граничного розміру компенсації коштів за вкладами згідно з абзацами 2-4 ч. 1 ст. 26 базового Закону [17].

Вищезазначеним Законом України також було розширено повноваження виконавчої дирекції Фонду за рахунок включення до них повноважень щодо: ухвалення рішення про необхідність залучення кредитів Кабміну України, НБУ та/або внеску держави на безповоротній основі; ухвалення рішення щодо встановлення розміру базової річної ставки регулярного збору до Фонду, більшого за встановлений ч.1 ст. 22 базового Закону; прийняття рішення про встановлення значення цільового показника Фонду і строку для його досягнення; ухвалення рішення щодо здійснення перерахунків до Державного бюджету України згідно із базовим Законом; ухвалення рішення щодо збільшення розміру базової річної ставки регулярного збору до Фонду в разі надання Радою з фінансової стабільності рекомендацій згідно із ч. 3 ст. 19 базового Закону [17]. Цей закон також суттєво збагатив юридичний інструментарій Фонду, удосконалив порядок формування його коштів і розширив перелік джерел його формування, оптимізував юридичний режим правових актів Фонду [17]. Тобто, правовий статус, компетенція та повноваження ФГВФО були приведені у відповідність викликам воєнного стану в Україні.

Особливо складним, суперечливим та тривалим виявилось розроблення і ухвалення Парламентом України Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках» №3585-IX від 22 лютого 2024 р. Він більш відомий загалом як Закон про посилення повноважень НКЦПФР. Вищезазначені труднощі у його появі були зумовлені головню об'єктивними чин-

никами – складним та суперечливим предметом законодавчого регулювання, інноваційною концепцією правового статусу, компетенції і повноважень НКЦПФР, імплементацією у законодавство України апробованих юридичних конструкцій і правил правового регулювання таких ринків у значно розвинутіших державах світу. Головним лобістом прийняття цього закону був МВФ.

Аналіз тексту ухваленного Закону переконує, що він суттєво підвищив інституційну спроможність НКЦПФР як регулятора ринків капіталу та організованих товарних ринків, розширив її компетенцію і повноваження, закріпив гарантії незалежності Комісії, вдосконалив законодавчі норми щодо її міжнародної співпраці, побудови дієвої системи нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках згідно з Принципами IOSCO, які мають за мету головно створення та функціонування ефективної системи запобігання зловживанням на таких ринках. Вищезазначений закон містить дієві механізми запобігання зловживанням на ринках капіталу й організованих товарних ринках, в тім числі пряму заборону фінансових пірамід і механізми попередження та боротьби зі спробами їх створення, протидії інсайдерській торгівлі та незаконному використанню інсайдерської інформації. Цей законодавчий акт не тільки посилив фінансову стійкість України під час російсько-української війни, але й наблизив її фінансове законодавство до відповідного *acquis* ЄС.

Якісного оновлення зазнали у роки цієї війни законодавчі засади діяльності Рахункової палати. Вона наділена конституційно-правовим статусом, тому має особливий вплив на стійкість фінансового сектору України. Найбільш концентровано ці зміни відобразилися у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України» № 4042-IX від 30 жовтня 2024 р. Ним було суттєво посилено інституційний статус і повноваження цієї інституції: Рахункову палату визначено як вищий державний колегіальний орган фінансового контролю (аудиту); за основу організаційно-методологічних засад здійснення нею зовнішнього фінансового контролю (аудиту) взято систему професійних стандартів INTOSAI; розширено її повноваження на аудит діяльності суб'єктів господарювання державного та комунального сектору економіки, на аудит коштів, отриманих від іноземних держав, ЄС, закордонних фінансових установ, міжнародних організацій, донорських інституцій у вигляді кредитів, грантів, прямої фінансової та іншої допомоги та на кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; Рахункову палату ним уповноважено здійснювати

аудит консолідованої фінансової звітності суб'єктів державного сектору та публічних бюджетів. Закон зміцнив гарантії незалежності Рахункової палати: унеможливив припинення або обмеження її повноважень в разі закінчення строку повноважень Парламенту України або дострокового їх припинення, введення воєнного чи надзвичайного стану; передбачив обов'язковість отримання висновку від Рахункової палати на будь-який законопроект, що стосується її повноважень чи діяльності; установив, що в разі не врахування в законі про Державний бюджет України пропозицій Рахункової палати, що стосуються її фінансового забезпечення, Уряд України зобов'язаний аргументувати свою позицію. Водночас не на всі виклики, які постали перед Рахунковою палатою, цей закон дав відповіді. Низку ризиків в її діяльності усунути не вдалося. Передусім необхідне подальше вдосконалення конституційних засад діяльності Рахункової палати в аспекті посилення її функціональної незалежності.

Зміцненню стійкості фінансового сектору держави у роки війни сприяло ухвалення Парламентом України таких законів, як: оновленої редакції Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» №2154-IX від 24 березня 2022 р.; Закону України «Про кредитні спілки» №3254-IX від 14 липня 2023 р.; Закону України «Про акціонерні товариства» № 2465-IX від 27 липня 2022р. (наразі цей закон чинний у редакції Закону України №3983-IX від 19 жовтня 2024 р.), Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» №2258-VIII від 21.12.2017 р. в редакції Закону України №3720-IX від 20 червня 2024 р.; Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» №3587-IX від 22 лютого 2024 р. та деяких інших; повне набуття чинності Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» №1953-IX від 14 грудня 2021 р.

Водночас поза увагою законодавця залишилося використання в інтересах зміцнення фінансової стійкості держави можливостей державно-приватного партнерства, формування законодавчих засад такого партнерства для післявоєнного відродження економіки України, особливо розвитку фінансового сектору. В Україні відсутня належна законодавча система страхування воєнних ризиків, яка гарантувала б достатнє та доступне страхове покриття для юридичних та фізичних осіб. Наразі поки що його надає вузьке коло страховиків головню за договорами страхування майна та транспортних засобів. Подолання цих пробілів є, на нашу думку, найближчими в часі завданнями законодавця.

Стратегічною метою Парламенту України в сфері законодавчого регулювання фінансо-

вого сектору держави наразі має стати збереження й примноження різноманітності ринку фінансових послуг для післявоєнної відбудови та зростання. Ми поділяємо висновок Н. Кравчук і О. Луцишина щодо того, що в післявоєнний час фінансовий ринок України «потребуватиме всього розмаїття фінансових посередників для забезпечення широкого спектру потреб споживачів фінансових послуг – від великих та системних до дрібних та індивідуальних» [18, с. 126]. Наразі війна постійно несе цьому ринку реальні загрози тотального «зачищення його» руками державного регулятора в нібито державних інтересах від менш конкурентноздатних його суб'єктів та цим самим нібито сприяє «спрощенню» законодавчого регулювання цього ринку. З більше далекоглядного погляду негативним наслідком вищезазначеного явища може стати різке зниження конкуренції суб'єктів цього ринку у найближчому часі, навіть поява на ньому «незаповнених ніш». Прямим наслідком такого розвитку подій, як прогнозують вищезазначені автори, стане зниження якості послуг, зростання ризиків, збільшення вартості застав та кредитних ставок. Звідси законодавча політика держави на ринку фінансових послуг повинна забезпечувати розумний баланс нинішніх та перспективних потреб держави на ринку фінансових послуг, максимально можливе збереження усіх добросовісних суб'єктів цього ринку.

Трирічний досвід законодавчого регулювання фінансового сектору України під час російсько-української війни демонструє його **унікальну парадоксальність**. Остання полягає у тому, що, з одного боку, держава, виходячи із постійного гострого дефіциту внутрішніх публічних фінансових ресурсів і екзистенційної необхідності вистояти у війні з російським агресором та перемогти, понад розумну міру зарегулює підприємницьку діяльність суб'єктів господарювання. При цьому вона, як правило, одержує результат, протилежний від очікуваного. Переконливим прикладом цього, на нашу думку, може бути наявний стан законодавчого забезпечення ринків капіталу й організованих товарних ринків. Надмірно внормоване підприємництво – це передусім бродильні дріжджі для корупції. Воно породжує у фінансовому секторі ефект багатоголової гідри, коли на місці однієї відтятої державним регулятором її голови одразу з'являється декілька нових.

З іншого боку, і це головне, єдиним внутрішнім джерелом примноження загального блага, в тім числі публічних фінансових ресурсів, є вільна підприємницька діяльність мільйонів українців. Вони краще від держави розуміють, як саме вести бізнес, щоб він приносив їм зароблені прибутки й уможлилював завдяки цьому гідне життя і благополуччя, сплату належних податків

державі та інших обов'язкових платежів. Фінансове законодавство держави повинно бути не вуздеккою для творців публічного блага в руках держави, а мірилом свободи їх дій, їх пов'язаності позитивним правом з державою і спільними з нею публічними потребами. Під час російсько-української війни найфундаментальніші – безпекові – потреби держави і її жителів співпали, стали єдиними. Звідси фінансове законодавство України потребує лібералізації.

Перевагою України впродовж російсько-української війни, на нашу думку, є те, що більше половини банків за критерієм їх чистих активів перебуває в державній власності. Станом на 01 січня 2024 р. цей показник рівнявся 53,6 відсотка. Державні банки відіграють провідну роль у фінансуванні оборонних потреб України. Проте надмірне запублічення банківської системи дає про себе знати також рядом негативних чинників для розвитку фінансового сектору держави. Так, їм належало не цей же період часу 80 відсотків непрацюючих кредитів. Останні в умовах війни виявили чітку тенденцію до збільшення. Одержавлення банківського сектору з переходом до відбудови України після її воєнного руйнування виявиться серйозним бар'єром для іноземних комерційних банків й банківських груп в активному залученні України до міжнародних ринків капіталів. Уже настав час невідкладно розробляти і реалізовувати законодавчі засади щодо приватизації частини великих державних банків України. Це наблизить фінансовий сектор України до фінансових систем держав-членів ЄС та інших розвинутих держав Заходу, сприятиме її інтеграції в європейську та світову в цілому фінансові системи.

Висновки. Аналіз фінансового законодавства України періоду російсько-української війни дозволяє виділити у його розвитку два якісно відмінних між собою періоди. Перший із них охоплює час з березня 2014 р. до 24 лютого 2022 р. Основною метою фінансового законодавства України цього періоду, його системоутворюючим ядром були конституційно закріплені права людини та громадянина на забезпечення їхніх різноманітних публічних потреб не мілітарного характеру, що задовольнялися за рахунок публічних фінансових ресурсів. Проте з переростанням повномасштабної російсько-української війни у повномасштабну ця парадигмальна матриця фінансового законодавства України перестала відповідати новим історичним викликам державі. В їх епіцентрі безальтернативно опинилися безпекові питання, проблеми фінансової стійкості України у її боротьбі з агресором. Тому Парламентом України було вироблено воєнну матрицю фінансового законодавства держави. Це передусім проявилось у зміні стратегічної мети фінансового законодавства – нею стала максимально швидка і повна концентрація усіх публічних фінансових ресурсів для оборони України та створення законодавчих засад для примноження публічних фінансових ресурсів держави. При цьому публічно-правова природа фінансового законодавства України під час російсько-української війни не змінилася. Його найфундаментальнішими засадами залишилися верховенство права та послідовний людиноцентризм. Наразі у фінансовому законодавстві України уже закладаються підвалини для післявоєнної відбудови України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
2. Бондаренко І.М. Кодифікація фінансового законодавства: зміст, форма та наслідки: монографія. Харків: Право, 2020. 328 с.
3. Музика-Стефанчук О.А., Якимчук Н.Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів: підручник. Київ. АртЕк, 2024. 656 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року, N 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. С. 1209.
5. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI в редакції від 06.12.2024, підстава - 4106-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
6. Податковий кодекс України. Закон України від 02.12.2010 №2755-VI в редакції від 11.12.2024, підстава - 4108-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
7. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР в редакції від 01.01.2020, підстава - 27-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Фінансове право: підручник / М.П.Кучерявенко, Д.О.Білінський, О.О.Дмитрик та ін.; за заг. ред. д.ю.н., проф. М.П.Кучерявенка. Харків: Право, 2013. 400 с.
9. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. Чернівці: ЧДУ, 1997. 244 с.
10. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. Чернівці: ЧДУ, 1998. 275 с.

11. Гаврилюк Р.О. Дія норм податкового права в часі, просторі та за колом осіб. Чернівці: Рута, 2002. 392 с.
12. Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси. *Право України*. 2006. № 12. С. 15-19.
13. Петро Пацурківський, Руслана Гаврилюк. Війна росії проти України та вітчизняні публічні фінанси. *Право України*. 2022. №3. С. 9-25.
14. 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. 38 с. URL: https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine_ukr.pdf
15. Галина Возняк, Ольга Дмитрик. Фінансова стабільність та напрями її здійснення: кейс для України в умовах війни. *Світ фінансів*. 2022. № 2 (71). С. 70-80.
16. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (серпень-вересень 2024 р.). Національний інститут стратегічних досліджень. Центр економічних і соціальних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-u-period-voyennoho-9>
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб. Закон України №2180-IX від 01.04.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-20#Text>
18. Наталія Кравчук, Олег Луцишин. Фінансовий ринок України під час війни: реалії функціонування. *Світ фінансів*. 2022, 4(73). С. 112-128.

REFERENCES

1. Voronova L. K. (2006) *Finansove pravo Ukrainy: Pidruchnyk*. [Financial law: a textbook]. Kyiv: Pretsedent; Moia knyha. (in Ukrainian)
2. Bondarenko I. M. (2020) *Kodyfikatsiia finansovoho zakonodavstva: zmist, forma ta naslidky* [Codification of financial legislation: content, form and consequences]. Kharkiv: Pravo. (in Ukrainian)
3. Muzyka-Stefanchuk O. A. (2024) Yakymchuk N.Ia. *Suchasne finansove pravo. Pravo publichnykh finansiv: pidruchnyk*. [Modern financial law. Law of public finance: a textbook]. Kyiv: ArtEk. (in Ukrainian)
4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym zvernenniam Kyivskoi miskoi rady profesiinykh spilok shchodo ofitsiinoho tlumachennia chastyiny trettoi statti 21 Kodeksu zakoniv pro pratsiu Ukrainy (sprava pro tlumachennia terminu "zakonodavstvo") vid 9 lypnia 1998 roku, N 12-rp/98. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 1998. №32. S. 1209. (in Ukrainian)
5. Biudzhetni kodeks Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI v redaktsii vid 06.12.2024, pidstava – 4106-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (in Ukrainian)
6. Podatkovi kodeks Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 №2755-VI v redaktsii vid 11.12.2024, pidstava – 4108-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (in Ukrainian)
7. Konstytutsiia Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR v redaktsii vid 01.01.2020, pidstava – 27-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukrainian)
8. Kucheriavenko M. P. (2013) *Finansove pravo: pidruchnyk* [Financial law: a textbook]. Kharkiv: Pravo. (in Ukrainian)
9. Patsurkivskyy P.S. (1997) *Pravovi zasady finansovoi diialnosti derzhavy: problemy metodolohii* [Legal Principles of State Financial Activity: Problems of Methodology]. Chernivtsi: ChDU. (in Ukrainian)
10. Patsurkivskyy P.S. (1998) *Problemy teorii finansovoho prava* [Problems of the theory of financial law]. Chernivtsi: ChDU. (in Ukrainian)
11. Havrylyuk R.O. (2002) *Diia norm podatkovoho prava v chasi, prostori ta za kolom osib* [Effect of tax law provisions in time, space and by persons]. Chernivtsi: Ruta. (in Ukrainian)
12. Havrylyuk R. (2006) Konstytutsiia derzhavy i publichni finansy [State constitution and public finance]. *Pravo Ukrainy*, no 12, 15-19. (in Ukrainian)
13. Patsurkivskyy P., Havrylyuk R. (2022) Viina rosii proty Ukrainy ta vitchyzniani publichni finansy [Russia's war against Ukraine and domestic public finances]. *Pravo Ukrainy*, no 3, 9-25. (in Ukrainian)
14. Torbiorn Beker, Barri Aikhenhrin, Yurii Horodnichenko, Serhie Huriiiev, Saimon Dzhonson, Tymofii Mylovanov, Kennet Rohoff, Beatriche Veder di Mauro (2022) *Narys pro vidbudovu Ukrainy* [An Essay on the Reconstruction of Ukraine]. Centre for Economic Policy Research, CEPR Press. (in Ukrainian)
15. Vozniak H., Dmytryk O. (2022) Finansova stabilnist ta napriamy yii zdiisnennia: keis dlia Ukrainy v umovakh viiny [Financial Stability and Directions for Its Implementation: A Case for Ukraine in the Time of War]. *Svit finansiv*, vol 2, no 71, 70-80. (in Ukrainian)

16. National Institute for Strategic Studies. Center for Economic and Social Research (2024) Ohliad instrumentiv pidtrymky finansovoi stiikosti v umovakh voiennoho stanu v Ukraini (serpen-veresen 2024 r.). [Review of instruments to support financial stability under martial law in Ukraine (August-September 2024)] (in Ukrainian)
17. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia stabilnosti systemy harantuvannia vkladiv fizychnykh osib. Zakon Ukrainy №2180-IXh vid 01.04.2022r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-20#Text> (in Ukrainian)
18. Kravchuk N., Lutsyshyn O. (2022) Finansovyi rynok Ukrainy pid chas viiny: realii funktsionuvannia [Ukraine's financial market during the war: realities of functioning]. *Svit finansiv*, vol 4, no 73, 112-128 (in Ukrainian)