

Ліна Віталаївна ЛЕОНТЬЄВА

к.ю.н., доцент, Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5336-3134>

e-mail: [alinaleonatieva777@gmail.com](mailto:alinaleonatieva777@gmail.com)

## ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ У ЗДІЙСНЕННІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

*У статті надано правову характеристику фінансового контролю (з огляду на діяльність державних органів) як одного із засобів та методів контролюючого впливу держави на діяльність державного сектору відносно суб'єктів, які задіяно в різних секторах економіки. Розглянуто проблемні правові питання, що виникли під час введення воєнного стану в Україні стосовно здійснення контролю над суб'єктами господарювання. Розглянуто найбільш дієві засоби, міри та законодавчі акти, які прийнято після 24 лютого 2022 р. Воєнний стан дав змогу зрозуміти, що особливої актуальності набувають питання стосовно підвищення діяльності самих контролюючих органів, а саме прозорості, підвітності та ефективності їх діяльності. Розглянуто сумісну діяльність центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, контролюючих органів та суб'єктів господарювання державної і комунальної форми власності.*

**Ключові слова:** фінансовий контроль, державні органи влади, суб'єкти господарювання, воєнний стан

### ВСТУП

Якщо розглядати діюче законодавство та стан соціально-економічного розвитку держави, то можна охарактеризувати, що Україна досить швидко розвивається: є динаміка, реформи, багатовекторність процесів розвитку усіх сферах суспільного життя. Законодавство на даному етапі забезпечує всі ланки господарювання та державного управління, зокрема які обумовлено передусім її євроінтеграційними прагненнями. Але все досить швидко змінилось після введення в Україні воєнного стану. Зараз стало досить важко реалізувати загальнонаціональні завдання і цілі до євроінтеграції у різних сферах суспільного життя, з'явилась обмеженість до законодавчої бази, до звичних електронних форм звітності, досить обмежений обсяг необхідних фінансових ресурсів. І постає досить чітке питання, що мають робити державні органи для забезпечення і росту економічного життя суспільства, як реагувати на зміни воєнного часу.

### МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

У написанні статті використано такі методи, як діалектичний (поняття фінансового контролю, функції державних органів), системно-структурний (зміст права на фінансовий контроль з боку державних органів, систему способів захисту прав суб'єктів господарювання), формально-логічного (аналіз законодавства з питань реалізації і захисту прав на проведення перевірок суб'єктами фінансового контролю) та інші загальнонаукові і спеціальні методи пізнання.

**МЕТА** статті – визначення, що саме мають на увазі у визначенні поняття фінансовий контроль в умовах воєнного стану. Критично важливим є забезпечення належного та безперервного функціонування діяльності суб'єктів господарювання. З самого початку: з моменту належної реєстрації, ведення підприємницької або іншої господарської діяльності, та здійснення контролю за такою діяльністю, не може існувати жоден суб'єкт господарювання. Незалежно від обставин, які зараз склались, держава повинна функціонувати. Під час воєнного стану державні органи

різних рівнів повинні забезпечувати своєчасну діяльність суб'єктів господарювання, а саме приймати Закони, що відповідають нагальним потребам.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Науковці в Україні, такі як А.П. Беляєва, О.А. Беляєви, В.К. Мамутова, В.В. Мілаш, В.С. Щербина розглядають державний фінансовий контроль: це один із видів захисту суб'єктів господарювання: один із видів державного управління за законністю дій у господарській діяльності; як форму державного регулювання у здійсненні своїх повноважень і компетенції органів, що наділені контролюючими повноваженнями; як процес дотримання принципів законності та доцільності; як складник фінансового розвитку та діяльності держави. Також на законодавчому рівні питання контролю над суб'єктами господарювання визначене в Цивільному Кодексі України та Господарському Кодексі України.

Однією з головних проблем діючої системи фінансового контролю у воєнний час є недосконалість і суперечливість чинного законодавства, що регламентує організацію здійснення контролю. В Україні питання здійснення фінансового контролю регламентуються Конституцією України, низкою законів і підзаконних актів (Указами Президента України та Постановами Кабінету Міністрів України), міжнародними договорами, яким на час війни Верховна рада України надала статус обов'язкових. Проте відсутній базовий закон, який би однозначно унормував механізм взаємодії державних органів відносно фінансового контролю, його функціонального призначення та принципу дії. Фінансовий контроль здійснюється відповідними органами на основі базових законів, а саме Законів України "Про державну службу" і "Про центральні органи виконавчої влади" [1]. Також під час війни потрібна не тільки досконала законодавча база, а й досить чіткий розподіл повноважень контролюючих органів. Для здійснення господарської діяльності у воєнний час, щоб легше надавати послуги, виробляти продукцію, потрібно менше і як можна легше звітувати перед відповідними державними органами. І саме у цьому можна

спостерігати невизначений чіткий механізм взаємодії та координації дій органів контролю під час війни.

У мирний час фінансовий контроль здійснюється відповідними органами за наступною кваліфікацією і компетенцією, а саме за рівнем компетенції Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування; за інститутами: податкові, контрольно-ревізійні, органи державного казначейства тощо; спеціальні органи створені для здійснення фінансового контролю, що й є їх основною діяльністю.

Під час воєнного стану в Україні досить важливу роль відіграє діяльність спеціалізованого Комітетів Верховної Ради України з питань бюджету і з питань фінансів і банківської діяльності. Вони ініціювали прийняти за основу проєкт Закону № 7442 про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства. Відповідно процедури банкрутства у період дії воєнного стану, запропоновано спростити в умовах воєнного та післявоєнного стану процедуру банкрутства і підвищити ефективність її застосування. Запропоновано низку процедурних питань з усунення неузгодженостей і недоліків у здійсненні цієї процедури [2]. Через повномасштабну збройну агресію російської федерації, неплатоспроможним суб'єктам господарювання пропонують спростити доступ до судових процедур банкрутств що дає змогу підвищити ефективності їх застосування в умовах воєнного та післявоєнного стану. Також даний законопроект дає змогу арбітражним керуючим належно і своєчасно здійснювати свої повноваження у справі про банкрутство: не потрібно звертатись до господарського суду, зменшується час і витрати на розгляд справ.

Кабінет Міністрів установив на період воєнного стану, що кожен суб'єкт господарювання має право на провадження господарської діяльності, на підставі подання до Міністерства економіки України (Постанова № 314 від 18 березня 2022 р. «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану»). Постановою визначено, що суб'єкти господарювання, які набули право на провадження господарської діяльності на підставі декларації, які не мають дозвільних документів, не пізніше одного місяця після припинення чи скасування воєнного стану повинні звертись до відповідних дозвільних органів. Вони отримують відповідні дозвільні документи у порядку, строки та на умовах, передбачених законодавством, без зупинення (припинення) їх діяльності. Також на час війни зупиняється перебіг строків звернення за отриманням публічних послуг, визначених законодавством. Строки дії діючих строкових ліцензій та документів дозвільного характеру автоматично продовжуються на період воєнного стану.

Органи державного фінансового контролю можуть застосовувати у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю та її регіональних організацій, Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю та Міжнародної федерації бухгалтерів у частині, що не суперечить Конституції України та законам України [3]. Взаємовідносини у сферах діяльності органів державного фінансового контролю з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями

базуються на міжнародних договорах України, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна [3].

Також є незмінним в період воєнного стану діяльність центрального органу виконавчої влади, який забезпечує та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Зі свого боку, у воєнний час досить багато укладається міжнародних договорів України з іноземними органами державної влади і міжнародними організаціями.

Одним з основних органів що здійснює фінансовий контроль є Рахункова палата України, її основним завданням є організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України і питань з використанням, визначення ефективності й доцільності витрат державного бюджету та все що з цим пов'язане [4]. Під час війни в Україні всім господарюючим суб'єктам запропоновано використовувати бюджетне фінансування. Також внесено пропозиції таким суб'єктам, що використовують бюджетні кошти, переглянути свої видатки й бюджетні програми під час війни з метою ефективного використання коштів. Такі пропозиції з можливого перерозподілу й ефективного використання коштів подано державними установами та відомствами до уряду [5, с. 75]. Також прийнято рішення об'єднатись і направити гроші – в обороноздатність й соціальну сферу. Саме через скорочення видатків можна перенаправити невикористані видатки для програм, які не є критично важливими у воєнний час (фінансування статутної діяльності політичних партій; забезпечення, організація та виконання літерних авіаційних рейсів повітряними суднами тощо. Рахункова палата не скорочує видатки всіх бюджетних програм й інституцій, а лише перерозподіляє видатки та виділяє більш важливі сектори і пропонує поділити їх, де вони гостро необхідні [6].

Потрібно звернути увагу на те, що у 2022 р. збільшено видаткову частину на 287,1 млрд. грн. за рахунок додаткових зовнішніх запозичень. Збільшено видатки на: національну безпеку та оборону – 247 769,9 млн грн, поповнення резервного фонду – 1 500 млн грн, надання допомоги за програмою «ЄПідтримка» – 5 824,5 млн грн, фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій та дефіциту коштів Пенсійного фонду – 20 063,1 млн грн.

З початком військових дій великі зміни внесено у податкове законодавство. Встановлено заборону на здійснення податкових перевірок усіх, без винятку, до закінчення воєнного стану. Через певний час зроблено винятки і внесено перелік дозволу на перевірки.

Станом на жовтень-листопад 2022 р. такі перевірки дозволено, але з певними обмеженнями. Дозволено камеральні перевірки (п. 69.2 підрозд. 10 розд. XX Податкового Кодексу України (ПКУ)). Але є складнощі. Камеральні перевірки повинні здійснюватись у приміщенні контролюючого органу, без відома самого платника, винятково на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях платника податків та у базах даних контролюючих органів – під час воєнних дій ці перевірки унеможливаються [7].

Документальні перевірки: серед документальних перевірок, на період до кінця воєнного стану, дозволено

здійснення лише позапланових перевірок. Такі перевірки можна здійснювати у разі наявності підстави із переліку винятків, а саме податківці можуть прийти на перевірку, якщо є звернення платника податків, є інформація, про порушення платником валютного законодавства у частині дотримання граничних строків в ЗЕД операціях, реорганізації або припинення юридичної особи чи підприємницької діяльності ФОП.

Першими після запровадження перевірок дозволено усі фактичні перевірки за старими правилами, без винятків. Предмет перевірок розширено. Податкові органи зможуть перевіряти дотримання норм законодавства з питань регулювання сплати податків і здійснення розрахункових, касових операцій, наявності ліцензій та свідоцтв та все інше, що вказується у ПКУ. Зараз даний контролюючий орган має право здійснювати перевірки на предмет дотримання законодавства стосовно встановлених державою фіксованих цін, граничних цін та граничних рівнів торговельної надбавки, а також забезпечення можливості здійснення розрахунків за товари (послуги) з використанням

електронних платіжних засобів.

## ВИСНОВКИ

Така побудова та класифікація вітчизняної системи фінансового контролю: прийняття нових законів у воєнний час, зменшення перевірок суб'єктів господарювання, підписання нових Міжнародних договорів, співпраця між собою центральних органів влади і контролюючих на місцях, забезпечить створення надійної платформи для здійснення не тільки фінансового контролю, а й визначить чіткі і прозорі правила діяльності органів. Так, необхідно вдосконалювати механізм співпраці та обміну інформацією між державними структурами, що сприятиме максимальному наближенню до міжнародних стандартів та кращої співпраці з країнами ЄС. Адже основною метою зараз є збереження і відновлення економічного розвитку України, забезпечення здійснення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів, як під час війни так і після її завершення.

### Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010. №2456-VI. Дата оновлення: 20.09.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.2003 р. № 2939 – XII. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Г.Л. Знаменський та ін.; за ред. В.К. Мамутова. Київ, 2004. 688 с.
6. Про рахункову палату: Закон України: від 27.01.2015 р. № 576- VII. Дата оновлення: 07.05.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
7. Про деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: постанова Каб. Міністрів України від 18.03.2022 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

### References

1. On civil service: Law of Ukraine dated 10.12.2015. № 889-VIII. Date of update: 05/07/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (In Ukrainian).
2. Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 07.08.2010. № 2456-VI. Date of update: 09/20/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text> (In Ukrainian).
3. Economic Code of Ukraine: Law of Ukraine dated January 16, 2003. №. 436-IV. Date of update: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (In Ukrainian).
4. On the basic principles of state financial control in Ukraine: Law of Ukraine dated January 26, 2003. №. 2939 – XII. Date of update: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (In Ukrainian).
5. Scientific and practical commentary on the Economic Code of Ukraine / H.L. Znamenskyi et al.; ed. by V.K. Mamutov. Kyiv, 2004. 688 p. (In Ukrainian).
6. On the Accounting Chamber: Law of Ukraine: dated January 27, 2015. № 576-VII. Date of update: 05/07/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (In Ukrainian).
7. On some issues of ensuring the conduct of economic activity in conditions of martial law: resolution of the Kab. of the Ministers of Ukraine dated 03/18/2022. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (In Ukrainian).

**Lina LEONTIEVA**

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Kharkiv National Automobile and Highway University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5336-3134>

e-mail: [alinaleontieva777@gmail.com](mailto:alinaleontieva777@gmail.com)

## LEGISLATIVE CHANGES IN CONDUCT OF FINANCIAL CONTROL BY STATE AUTHORITIES DURING THE WAR

*The paper provides a legal description of financial control (with regard to the activities of state bodies) as one of the means and methods of the state's controlling influence on the activities of the public sector in relation to subjects involved in various sectors of the economy. The problematic legal issues that arose during the introduction of martial law in Ukraine regarding the exercise of control over business entities are considered. The most effective means, measures and legislative acts adopted after February 24, 2022 are considered.*

*The state of war made it possible to understand that the issues of increasing the activity of the controlling bodies themselves, namely transparency, accountability and efficiency of their activities, are gaining special relevance. The joint activity of central state authorities, local self-government bodies, control bodies and business entities of state and communal forms of ownership is considered.*

*An effective system of financial control over the management of state (local) resources (public funds, non-current and other assets) and their use is not only a tool for guaranteeing the transparency, accountability and quality of the activities of state authorities, local self-government bodies and business entities, but also essentially an effective mechanism for ensuring the financial stability and security of the country during martial law, achieving the strategic goals of the state, the effectiveness of state policy, improving the quality of life of the population and, in particular, reforming the system of public finance management. Current legislation practically does not regulate the organization of internal (local) and public state financial control, which causes the absence of a unified system of financial control bodies at the level of territorial communities.*

*The following conclusions were made in the paper: financial control is an important factor in increasing the efficiency of economic activity of economic entities (of various branches). And it has been proven that precisely during the war, such control plays a major role in state regulation of the economy. When delimiting the powers of control bodies, one should not forget about their interaction with each other. It is their coordinated work, the introduction of changes in legislation during wartime that can contribute to bringing Ukraine's economy to a much higher level. More than ever, during the war, all bodies must act in a coordinated manner and their actions must be aimed at ensuring the economic growth of individuals and legal entities - entrepreneurs.*

**Keywords:** financial control, state authorities, business entities, martial law