

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.17>

Дмитренко Е. С.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ – ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У статті проаналізовано окремі нормативно-правові акти, із ухваленням яких у сфері публічної фінансової діяльності почали впроваджуватися цифрові технології. Зазначено, що широке їх впровадження у фінансову систему розпочалося із підписанням Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та прийняттям Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки.

Акцентовано увагу на позитивний вплив застосування цифрових технологій на надання фінансових онлайн-послуг, застосування яких забезпечує їх високу ефективність і стандартизованість. Водночас з'ясовано окремі негативні сторони: поширення недостовірної інформації, порушення особистої інформації та персональних даних, випадки повного чи часткового блокування роботи державних органів та фінансових установ.

Проаналізовано окремі проблеми впровадження цифрових технологій у сферу використання публічних коштів: неналежне виконання державними та місцевими органами вимог щодо оприлюднення інформації про використання публічних коштів; відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення цієї вимоги. Запропоновано удосконалити Бюджетний кодекс України та Закони України «Про Рахункову палату», «Про відкритість використання публічних коштів» положеннями про оприлюднення результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Окремо розглянуто проблеми впровадження електронного аудиту у сферу оподаткування. Визначено шляхи вирішення окремих із них шляхом удосконалення Закону України «Про електронні документи та електронний документ обіг», Податкового кодексу України, інших нормативних актів щодо організації електронного документообігу та електронних перевірок у сфері оподаткування, а також забезпечення технічних можливостей для впровадження відповідного програмного забезпечення.

Ключові слова: фінансова система України, цифровізація, цифрові технології, фінансове законодавство, електронний аудит, електронна перевірка.

Dmytrenko E. S. Improvement of financial legislation in the conditions of digitalization of the financial system of Ukraine – the need for today

Abstract. The article analyzes some normative legal acts, with the adoption of which digital technologies began to be introduced in the sphere of public financial activity. It is noted that their widespread implementation in the financial system began with the signing of Ukraine's Association Agreement with the European Union and the adoption of the Concept of Digital Economy and Society of Ukraine for 2018-2020

Emphasis is placed on the positive impact of the use of digital technologies on the provision of financial online services, the use of which ensures their high efficiency and standardization. At the same time, some negative aspects were identified: dissemination of inaccurate information, violation of personal information and personal data, cases of complete or partial blocking of government agencies and financial institutions.

Some problems of introduction of digital technologies in the sphere of use of public funds are analyzed: improper fulfillment of requirements by state and local bodies on disclosure of information on the use of public funds; lack of real mechanisms to ensure liability for violating this requirement. It is proposed to improve the Budget Code of Ukraine and the Laws of Ukraine «On the Accounting Chamber», «On the openness of the use of public funds» provisions on the publication of the results of control over compliance with budget legislation.

The problems of introduction of electronic audit in the sphere of taxation are considered separately. The ways of solving some of them by improving the Law of Ukraine «On Electronic Documents and Electronic Document Circulation», the Tax Code of Ukraine, other regulations on the organization of electronic document management and electronic audits in the field of taxation, as well as providing technical capabilities for implementing software.

Key words: financial system of Ukraine, digitalization, digital technologies, financial legislation, electronic audit, electronic verification.

Постановка проблеми. Сутністю проведення системних реформ у фінансовій системі України є з-поміж іншого й удосконалення правового регулювання фінансових відносин. Метою такого удосконалення є насамперед правове забезпечення надання сучасних та якісних фінансових послуг, в тому числі з використанням електронних ресурсів відповідно до стандартів права Європейського Союзу.

У фінансовій системі працювати з великим масивом документів та інформації неможливо без цифрових технологій, які останнім часом активно використовуються у цій сфері. Їх застосування не лише спрощує оброблення фінансової інформації, адміністрування контрольної діяльності, а й сприяє більш ефективному виявленню порушень фінансового законодавства. Це цілком відповідає євроінтеграційному курсу України і спрямоване на зміни фінансового законодавства та його наближення до права Європейського Союзу. Усе зазначене свідчить про перспективність широкого застосування цифрових технологій у фінансовій системі України. Отже, дослідження цих питань та пов'язаних із ними проблем удосконалення фінансового законодавства є своєчасним та актуальним.

Метою статті проаналізувати особливості і проблеми правового регулювання фінансових відносин в умовах цифровізації фінансової системи України та запропонувати окремі шляхи удосконалення фінансового законодавства.

Стан дослідження. Окремі аспекти удосконалення фінансового законодавства були предметом дослідження таких учених як: Г. М. Білецька, О. В. Голинська, А. О. Матвієнко, О. А. Музика-Стефанчук та інші. Однак недостатня теоретична розробленість цієї проблематики у контексті цифровізації фінансової системи України, її беззаперечна наукова значущість та актуальність зумовлюють потребу у проведенні поглибленого її дослідження.

Виклад основного матеріалу. Сутністю інформаційного суспільства, яке активно розвивається в усьому світі, в тому числі й в Україні, є забезпечення відкритості та доступності інформації, її вільного та швидкого поширення, а також застосування новітніх комп'ютерних, телекомунікаційних та цифрових технологій в усіх сферах. Ці та інші положення стосуються і сфери публічної фінансової діяльності,

які почали активно впроваджуватися в Україні після ухвалення низки важливих нормативних актів, зокрема Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09 січня 2007 р. № 537-V [1] та підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2].

На виконання положень цих актів розпочалося широке впровадження цифрових технологій у фінансову систему, а саме використання інформаційно-телекомунікаційних технологій та розвиток локальних ресурсів Інтернет. Із прийняттям Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67 були започатковані та набули подальшого розвитку такі складові елементи цифровізації фінансової системи України, як електронна комерція, фінансові онлайн-технології, фінансові онлайн-послуги, сервіси, що пропонуються банківськими та небанківськими платіжними системами [3].

Безумовно, застосування цифрових технологій позитивно впливає на розвиток фінансової системи, адже їх застосування забезпечує високу ефективність і стандартизованість надання фінансових послуг шляхом складання стандартних документів (протоколів, звітів) та сприяє автоматизації здійснення публічної фінансової діяльності [4].

Водночас слід враховувати і окремі негативні сторони цього процесу. Йдеться про поширення недостовірної (фейкової) інформації, використання з порушеннями особистої інформації та персональних даних, блокування роботи державних та фінансових установ внаслідок ураження вірусом інформаційних ресурсів. Так, блокування офіційних Інтернет-ресурсів та інформаційно-комунікаційних систем Національного банку України, інших банків а також електронних платіжних систем, часткове блокування офіційного Інтернет-ресурсу Державної податкової служби України внаслідок ураження вірусом інформаційних ресурсів мало місце у червні 2017 р. У результаті цієї хакерської атаки на фінансову систему України виникли складнощі з обслуговуванням клієнтів і здійсненням банківських операцій.

Саме тому важливим питанням під час впровадження цифрових технологій у публічну фінансову діяльність є захист інформації, але водночас забезпечення прозорості її використання. Одним із напрямів цифровізації фінансової системи України є впровадження цифрових технологій у сферу використання публічних коштів і забезпечення прозорості інформації про це. У наукових джерелах прозорість визначають: як доступність для суспільства процедур розгляду та ухвалення рішень щодо використання державних фінансів; як обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання [5, с. 151].

Законодавство України на виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом має відповідати основним європейським стандартам забезпечення прозорості використання публічних коштів, зокрема Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів». Цю Конвенцію Україна ратифікувала у 2020 р. підписала Україна та відповідно до статті 10 зобов'язалася забезпечити вжиття державними органами необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які знаходяться в їх розпорядженні, в інтересах поширення прозорості [6, ст. 10].

Варто зазначити, що окремі положення цієї Конвенції було реалізовано у нормах законодавства України, прийнятих до її ратифікації, зокрема у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII, нормою якого було зобов'язано розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, Національний банк України, державні банки, Фонд соціального страхування України, органи Пенсійного фонду України оприлюднювати інформації щодо запланованого і фактичного використання публічних коштів на єдиному офіційному державному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет (веб-портал «E-data» (<http://edata.gov.ua>)) [7, ст. 3].

Прикладом реалізації положень зазначених документів в Україні є реалізація за фінансової підтримки Європейського Союзу проекту «Публічні бюджети від А до Я: інформування, активізація та залучення громадянського суспільства». Проект реалізовувався протягом 2016-2018 років Фондом Східна Європа разом

з експертами громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!». Одним із його результатів стало розроблення Методології оцінки Індексу прозорості місцевих бюджетів, зокрема за такими параметрами, як доступ до інформації та прозорість рішень [8, с. 4].

Разом із тим процес цифровізації виявив проблеми та недоліки законодавства у сфері доступу до фінансової інформації та забезпечення її прозорості, яке потрібно удосконалити з урахуванням європейських стандартів. Так, однією із проблем є неналежне виконання вимоги державними органами оприлюднювати інформацію про заплановане і фактичне використання публічних коштів та відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення цієї вимоги. Отже, під час оновлення фінансового законодавства України цю проблему доцільно вирішити, прийнявши відповідні норми. Нами ця проблема більш детально вже розглядалася раніше та пропонувалося удосконалити зміст пункту 10 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу України – доповнити положеннями про оприлюднення виявлених у процесі бюджетного контролю порушень бюджетного законодавства [9, с. 4]. Окрім того, вважаємо, що у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів» має бути окрема норма щодо оприлюднення Рахунковою палатою результатів контрольних заходів щодо використання публічних коштів. Водночас у Законі України «Про Рахункову палату» доцільно в окремій статті визначити систему прав, обов'язків та відповідальності посадових осіб Рахункової палати щодо оприлюднення результатів контрольних заходів.

Інтенсивний розвиток цифрових технологій сприяв впровадженню у сферу публічної фінансової діяльності комп'ютерного (електронного) аудиту. Науковці вважають його сутністю перевірку бухгалтерських операцій (та їх джерел (походження) суб'єкта господарювання, наданих в електронному вигляді за допомогою відповідного спеціалізованого програмного забезпечення, з метою визначення їх достовірності, повноти та відповідності чинному законодавству [10, с. 12].

На нашу думку, електронний аудит, який застосовують у публічній фінансовій діяльності, – це перевірка та аналіз органом фінан-

сового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності із застосуванням цифрових технологій.

Електронний аудит в Україні найбільшого поширення набув у сфері оподаткування. Він здійснюється через електронні форми податкової звітності із застосуванням стандартного податкового аудиторського файлу Standard Audit File for Tax (SAF-T). Відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документ обіг» електронний документ, який підготовлено відповідно до його вимог та який містить усі необхідні реквізити, має таку саму юридичну силу, як і документ у паперовому вигляді. Отже, електронний документ має юридичну силу лише за наявності обов'язкових реквізитів, наявність яких є підставою для обліку такого документа. У Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг» зазначається, що оригінал електронного документа – це електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, у тому числі з електронним цифровим підписом автора [11, статті 5, 7]. Із урахуванням того, що переліку таких реквізитів, крім електронного підпису, у цьому законі не наведено, то потрібно урегулювати це питання та внести відповідні зміни до зазначених статей закону «Про електронні документи та електронний документообіг».

Із прийняттям Податкового кодексу України, інших нормативних актів було урегульовано питання щодо організації електронного документообігу у сфері оподаткування [12, статті 42,85], процедуру поетапного застосування електронного аудиту під час проведення електронних перевірок, а саме:

з 01 січня 2014 року – для платників податків, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності;

з 01 січня 2015 року – для суб'єктів господарювання мікро-, малого та середнього бізнесу;

з 01 січня 2016 року – для інших платників податків.

У законодавстві також визначено систему електронних документів у сфері оподаткування, які є об'єктом електронної перевірки. До них від-

несено документи податкової фінансової та статистичної звітності, документи звітності зі сплати єдиного внеску, податкові та акцизні накладні, розрахунки коригування до податкових та акцизних накладних тощо [13, пункт 2 розділу I].

Щодо порядку перевірки електронних документів, то він частково визначений у статті 85 Податкового кодексу України, яку можна використовувати лише в тій частині, що стосується паперової копії електронного документа. Отже, у цій статті доцільно детально урегулювати порядок проведення перевірок електронних документів.

Для забезпечення якісного проведення електронної перевірки платника податків було запроваджено інформаційно-телекомунікаційну систему «Електронний кабінет» відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 14 липня 2017 року № 637 [14, п. 2]. Окрім того, відповідно до внесених змін до Прикінцевих положень Податкового кодексу, які доповнено підрозділом 9-4. «Особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб», під час одноразового (спеціального) добровільного декларування – податкової амністії саме через приватну частину Електронного кабінету платника податків подаються документи виключно в електронній формі [15].

Актуальним питанням є те, що у платника податків можуть виникати проблеми, пов'язані із роботою в електронному кабінеті, наприклад під час реєстрації податкових накладних, заповнення податкової декларації тощо. У такому випадку він звертається до Державної податкової служби України за їх вирішенням. При цьому може виникнути конфлікт інтересів. Отже, доцільно у законодавстві передбачити у таких випадках можливість платника податків звертатися до третьої особи, яка б фіксувала проблеми та їх вирішувала. Тому доцільніше, щоб Державна податкова служба України лише наповнювала інформацію, що стосується електронного кабінету, а електронна база щодо нього мала б знаходитися або у Міністерства фінансів України або ж у спеціально створеного для цього підприємства.

У визначенні перспектив впровадження електронного аудиту в Україні велике значення мала ратифікація Меморандуму про

взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Законом України від 25 серпня 2020 року № 825-ІХ. Із метою його виконання Міністерством фінансів України у 2020 році було розроблено Концепцію впровадження е-аудиту для платників податків на період до 2027 року. Концепцією передбачено поетапне запровадження обов'язкового подання стандартного аудиторського файлу (SAF-T UA) з урахуванням групи платників податків, а саме:

1) великими платниками податків на запит контролюючого органу під час проведення перевірки – з 01 січня 2023 року;

2) усіма великими платниками податків – з 01 січня 2025 року;

3) усіма платниками ПДВ – не раніше 01 січня 2027 року [16].

Щодо першої групи платників податків, то у листопаді 2021 року набрав чинності наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Змін до Порядку надання документів великого платника податків в електронній формі при проведенні документальної перевірки» від 15 вересня 2020 р. № 561. Саме цим наказом урегульовано процедуру електронного аудиту великих платників податків та подання інформації в електронній формі до податкових

органів у вигляді стандартного аудиторського файлу SAF-T ua. SAF-T [17]. Однак для його ефективного застосування необхідно удосконалити як Податковий кодекс України, так і забезпечити технічні можливості для впровадження відповідного програмного забезпечення.

Висновки. Таким чином, в умовах цифровізації фінансової системи України та на виконання Угоди між Україною та Європейським Союзом фінансове законодавство потребує удосконалення шляхом внесення змін:

до Бюджетного кодексу України та Законів України «Про Рахункову палату», «Про відкритість використання публічних коштів» – щодо оприлюднення результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

до Податкового кодексу України, інших нормативних актів – щодо організації електронного документообігу та електронних перевірок у сфері оподаткування.

Внесення цих та інших змін до фінансового законодавства України, а також забезпечення технічних можливостей для широкого впровадження у сферу публічної фінансової діяльності сучасних цифрових технологій та відповідного програмного забезпечення сприятиме подальшому розвитку фінансової системи України та її відповідність стандартам права Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.: Закон України від 09 січня 2007 р. № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами- членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 № 984_011 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
3. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/conv#Text> (дата звернення: 07.12.2020).
4. Smith R. Digital Delivery of Legal Services to People on Low Incomes. Annual Update. 2016. URL: <https://www.thelegaleducationfoundation.org/wpcontent/uploads/2016/05/Digital-Technology-Spring-2016.pdf>
5. Правові проблеми місцевих фінансів України : теоретико-прикладне дослідження: монографія; за заг. ред. О. А. Музики-Стефанчук. Кам'янець-Подільський: Друкарня Рута, 2016. 386 с.
6. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. № 994_001-09. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09/card2#Card
7. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>
8. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів; за заг. ред. Голинської О.В., Матвієнко А.О. Київ: Фонд Східна Європа, 2017. 74 с.
9. Дмитренко Е. С. Демократичні принципи бюджетного процесу: міжнародний досвід та українські реалії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2019. Вип. 21. С. 136-141.
10. Електронний аудит – сучасна форма електронного контролю (світові тенденції та етапи запровадження): за заг. ред. Г. М. Білецької. Київ: Алерта, 2018. 206 с.

11. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
12. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 09.06.2021).
13. Про затвердження Порядку обміну електронними документами з контролюючими органами: Наказ Міністерства фінансів України від 06 червня 2017 р. № 557 (у редакції наказу від 01 червня 2020 року № 261). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-17#Text>
14. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету» було запроваджено інформаційно-телекомунікаційну систему «Електронний кабінет»: Наказ Міністерства фінансів України від 14 липня 2017 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0942-17#Text>
15. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету: Закон України від 15 червня 2021 р. № 1539-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1539-20#Text>
16. Концепція впровадження електронного аудиту (е-аудиту) для платників податків. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_prezentuie_kontseptsiuu_e-audituu_dlia_platnikiv_podatkiv-2570
17. Про затвердження Змін до Порядку надання документів великого платника податків в електронній формі при проведенні документальної перевірки: Наказ Міністерства фінансів України від 15 вересня 2020 р. № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1123-20#Text>