

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.17>

Дмитренко Е. С.,
докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У БЕЗПЕКОВОМУ КОНТЕКСТІ ТА В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проаналізовано особливості правового регулювання інституту фінансової відповідальності в умовах цифровізації фінансової системи України. Увагу зосереджено на адаптації фінансового законодавства норм і стандартів права Європейського Союзу в умовах цифровізації фінансової системи України. Наголошено на значенні прийнятих Законів України «Про платіжні послуги» та «Про фінансові послуги та фінансові компанії», якими було оновлено понятійно-категоріальний апарат в аналізованих сферах з метою приведення його у відповідність до європейських практик. У результаті аналізу норм цього законодавства, які стосуються цифровізації фінансової системи, зокрема обігу електронних грошей, підкреслено їх безпековий зміст.

Значну увагу приділено регулюванню сучасного механізму здійснення нагляду і застосуванню заходів впливу у цій сфері. При цьому виокремлено та здійснено порівняння коригувальних заходів і заходів впливу в аспекті їх безпекового спрямування.

Аргументовано, що прийняття окремих норм зазначених Законів, які стосуються цифровізації фінансової системи, зумовило потребу внести зміни до Податкового кодексу України. Окремо розглянуто внесені до нього зміни щодо повноважень контролюючих органів, особливостей застосування штрафу і пені за вчинення податкових правопорушень, передбачених у статтях 118, 124, 129. Звернено увагу на окремі проблеми термінологічного характеру, які не сприяють визначеності змісту норм та потребують вирішення.

Зроблено висновок, що удосконалення механізму фінансової відповідальності за податкові правопорушення пов'язано як із цифровізацією фінансової системи, так із приведенням фінансового законодавства до вимог права ЄС, а в підсумку – із забезпеченням фінансової безпеки. Однак через наявність окремих проблем ці питання потребують подальшого опрацювання.

Ключові слова: *фінансова система України, цифровізація, фінансова безпека, фінансове законодавство, фінансова відповідальність, податкове правопорушення, європейські стандарти.*

Dmytrenko E. S. Improvement of the mechanism of financial responsibility in the security context and in the conditions of digitalization of the financial system of Ukraine

Abstract. The article analyzes the peculiarities of the legal regulation of the institution of financial responsibility in the conditions of digitalization of the financial system of Ukraine. Attention is focused on the adaptation of financial legislation to the norms and standards of the law of the European Union in the conditions of digitalization of the financial system of Ukraine. The importance of the adopted Laws of Ukraine «On Payment Services» and «On Financial Services and Financial Companies» was emphasized, which updated the conceptual and categorical apparatus in the analyzed areas with the aim of bringing it into line with European practices. As a result of the analysis of the norms of this legislation, which relate to the digitalization of the financial system, in particular, the circulation of electronic money, their security content is emphasized.

Considerable attention is paid to the regulation of the modern mechanism of supervision and the application of influence measures in this area. At the same time, a comparison of corrective measures and impact measures in the aspect of their safety orientation is highlighted and carried out.

It is argued that the adoption of certain norms of the mentioned Laws, which relate to the digitalization of the financial system, led to the need to make changes to the Tax Code of Ukraine. The changes made to it regarding the powers of the controlling bodies, the specifics of the application of fines and penalties for the commission of tax offenses provided for in Articles 118, 124, 129 were separately considered. Attention was drawn to certain problems of a terminological nature that do not contribute to the certainty of the content of the norms and need to be resolved.

It was concluded that the improvement of the mechanism of financial responsibility for tax offenses is connected both with the digitalization of the financial system and with the bringing of financial legislation to the

requirements of EU law, and ultimately with the provision of financial security. However, due to the presence of certain problems, these issues require further processing.

Key words: *financial system of Ukraine, digitalization, financial security, financial legislation, financial responsibility, tax offense, European standards.*

Постановка проблеми. Україна з часу набуття незалежності обрала шлях на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС). Із підписанням у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода) цей процес набув планового та системного характеру, охопивши майже усі сфери суспільного життя, в тому числі й публічні фінанси і фінансову систему в цілому. Відповідно до Угоди ця сфера має відповідати основоположним принципам права ЄС: підзвітності, прозорості, економності, ефективності, результативності [1, статті 346-347]. Окремі положення Угоди стосуються удосконалення і розвитку податкової системи з метою забезпечення з-поміж іншого обміну податковою інформацією, добросовісної податкової конкуренції, ефективного збору законних податкових надходжень, податкового контролю, уникнення накопичення заборгованості, посилення запобігання податковому шахрайству, а також ухиленням від сплати податків [1, статті 350-351].

Зміст цих та інших положень Угоди свідчить про те, що Україна повинна фактично змінити фінансове законодавство відповідно до вимог зазначених положень. А удосконалення податкового законодавства має здійснюватися як у напрямку суттєвого спрощення адміністрування податків, так і забезпечення належного контролю та відповідальності для ефективного функціонування сфери оподаткування.

Варто зауважити, що одним із чинників адаптації податкового законодавства до принципів та директив ЄС, а отже, – виконання окремих вимог Угоди, стало прийняття Податкового кодексу України (далі – ПК України). Надзвичайно важливо, що у ньому з-поміж інших були урегульовані питання контролю, фінансової відповідальності (в окремих главах) [2, глави 12,12]. Однак сучасні реалії функціонування фінансової системи України в умовах її цифровізації вимагають подальших кроків у цьому напрямку. А тому розгляд зазначеної проблематики є своєчасним та актуальним.

Стан дослідження. Теоретичним та практичним проблемам, пов'язаним із реформуванням фінансової та податкової системи України з урахуванням європейських стандартів присвячено невелику кількість публікацій [3-6]. Разом з тим потребують дослідження такі питання, як особливості правового регулювання фінансової відповідальності за сучасних умов цифровізації фінансової системи. Також у науці фінансового є мало дослідженим розгляд цієї проблематики через призму фінансової безпеки. Розгляд зазначених питань і складає мету статті.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Угоди для набуття членства в ЄС Україні потрібно адаптувати фінансове та окремо податкове законодавство до норм і стандартів права ЄС. Сутністю адаптації, на думку вчених, є удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів) [3, с. 338]. Серед основних напрямів адаптації учені називають приведення у відповідність до принципів та вимог ЄС відповідного податкового глосарію, системи контролю, процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів, у тому числі прозорості їх змісту [4, с. 186]. Такі зміни мають забезпечити ясність, прозорість, чіткість, наскрізне використання податкових термінів...для легкого та вільного сприйняття тексту ПК України його користувачами [5, с. 87; 6, с. 4].

Із отриманням статусу кандидата на членство в ЄС перед Україною було поставлено низку реформаційних завдань, які необхідно виконати, щоб відповідати європейським практикам та вимогам ЄС. Необхідність впровадження новацій стосується і сфери оподаткування, зокрема удосконалення механізму запобігання ухиленням від оподаткування, іншим податковим правопорушенням. А тому процес удосконалення ПК України в цілому і окремо – інституту фінансової відповідальності продовжується і в умовах сьогодення водночас із цифровізацією фінансової системи України.

Підтвердженням курсу на адаптацію фінансового законодавства до права ЄС є прийняття Законів України «Про платіжні послуги» від 30.06.2021 р. № 1591-IX (далі – Закон № 1591-IX) [7] та «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14.12.2021 р. № 1953-IX (далі – Закон № 1953-IX) [8]. Аналізуючи це законодавство, зауважимо, що у ньому було урегульовано низку питань, які тривалий час не були вирішеними і створювали проблеми не лише у наданні окремих фінансових послуг, а й у здійсненні контролю за ними та застосуванні фінансової відповідальності у випадку порушення відповідного законодавства.

Насамперед було суттєво оновлено понятійно-категоріальний апарат в аналізованій сфері з метою приведення його у відповідність до права ЄС. Так, у ст. 1 Закону № 1953-IX було визначено поняття: «анулювання ліцензії», «відокремлений підрозділ надавача фінансових послуг та (або) посередника», «державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг», «державний нагляд за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг», «заходи раннього втручання», «надавач фінансових послуг», «небанківська фінансова група» та інші [8, ст. 1]. Щодо Закону № 1591-IX, то у ньому також було визначено низку нових для сфери фінансових послуг понять, а саме: «еквайр», «електронний гаманець», «електронний платіжний засіб», «електронні гроші», «емітент електронних грошей», «надавач платіжних послуг», «платіжна операція», «платіжна послуга», «установа електронних грошей» та інші [7, ст. 1].

Характерна особливість Законів № 1591-IX та № 1953-IX – безпековий зміст їх норм. Насамперед ними визначено загальний порядок виконання фінансових операцій в Україні, перелік фінансових послуг та порядок їх надання, категорій надавачів таких послуг. Окремі новації стосуються цифровізації фінансової системи і враховують таке проблемне питання, як обіг електронних грошей. Це, насамперед, прирівняння рахунків платника податків у банках до рахунків (електронних гаманців) у інших фінансових установах, небанківських надавачах платіжних послуг,

емітентів електронних грошей, а також можливість платника сплатити податки електронними грошима. Такі зміни, безумовно, позитивно мають вплинути на охорону фінансової системи, зокрема сприятимуть легалізації електронних грошей.

Важливим є і урегулювання сучасного механізму здійснення нагляду [7, статті 81-83; 8, статті 21-27], застосування заходів впливу у цій сфері [7, ст. 84; 8, ст. 28], що сприяє забезпеченню фінансової безпеки. Для прикладу у ст. 48 Закону № 1953-IX урегульовано порядок застосування Національним банком України (далі – НБУ) заходів впливу за порушення фінансового законодавства до фінансових компаній та ломбардів. Так, законодавцем виокремлено коригувальні заходи та заходи впливу, що, на наш погляд, свідчить про адаптацію законодавства України до європейських стандартів.

Якщо порівняти ці заходи, то безпековим змістом коригувальних заходів є надання НБУ рекомендацій про вчинення дій або необхідність утриматися від вчинення дій з метою уникнення ризиків у діяльності фінансових компаній, ломбардів. Такі заходи НБУ має право застосовувати за наступних умов: у разі виявлення у діяльності зазначених суб'єктів потенційних ризиків, які можуть призвести до порушення вимог законодавства України; у разі виявлення обставин і ризиків, що негативно впливають (можуть негативно вплинути) на фінансовий стан фінансової компанії, ломбарду, недоліків у їхній діяльності.

Важливою новацією змін до законодавства є зміст норми про право НБУ прийняти рішення про застосування коригувальних заходів до необмеженого кола фінансових компаній, ломбардів у разі виявлення під час здійснення нагляду однотипних недоліків чи порушень ними вимог законодавства України. Окрім того, з метою забезпечення прозорості НБУ повинен оприлюднити таке рішення шляхом його розміщення на сторінці свого офіційного інтернет-представництва, що також є аргументом про адаптацію законодавства України до європейських стандартів.

Натомість безпекове спрямування заходів впливу (їх перелік охоплює 13 видів, в тому числі накладення штрафів на фінансову ком-

панію та їх посадових осіб) полягає у їх застосуванні НБУ як за порушення банківського законодавств, так і за здійснення ризикової діяльності, що становить загрозу інтересам клієнтів та кредиторів, а загалом – стабільності фінансової системи. Законодавець уточнив, що НБУ може застосовувати один чи декілька заходів впливу, які мають бути адекватними вчиненому правопорушенню. Окрім того, при застосуванні і коригувальних заходів, і заходів впливу має враховуватися з-поміж інших чинників характер та причини допущених порушень, їх повторність і систематичність [7, ст. 48]. Такі положення законодавства України також відповідають європейським стандартам у цій сфері.

Очевидним є те, що прийняття Законів № 1953-IX та № 1591-IX, які врахували окремі новації, пов'язані із цифровізацією фінансової системи, зумовило потребу внести зміни й до іншого фінансового законодавства, зокрема до ПК України [2]. Із цією метою, а також для забезпечення фінансової безпеки податкової системи було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо платіжних послуг» від 12.01. 2023 р. № 2888-IX (далі – Закон № 2888-IX) [8].

Аналіз норм Закону № 2888-IX свідчить, що його положеннями було узгоджено термінологію, що використовується у ПК України, з термінологією Законів № 1591-IX та № 1953-IX. За таких обставин зазнали змін і деякі норми ПК України. Так відповідно до Закону № 2888-IX ПК України було доповнено нормою про обов'язок платників податків, банків та інших фінансових установ, небанківських надавачів платіжних послуг, емітентів електронних грошей надсилати до контролюючих органів повідомлення про відкриття (закриття) рахунків, електронного гаманця [2, п. 69.2 ст. 69].

Окрім того, прийняття такої норми зумовило потребу уточнити у ст. 20 ПК України права контролюючих органів безпекового змісту. Це пояснюється тим, що можуть мати місце випадки не виконання зазначеними суб'єктами передбаченого ст. 69 ПК України обов'язку. Отже, у такому випадку контролюючі органи мають право застосовувати

фінансову відповідальність у вигляді фінансових (штрафних) санкцій (штрафів). Проблемним питанням вважаємо використання у зазначеній нормі та і в інших нормах ПК України поняття «фінансові (штрафні) санкції (штрафи)». Його формулювання не в повній мірі відповідає принципу ЄС щодо правової визначеності. Зважаючи на викладене вважаємо доцільним вживати поняття «фінансова санкція» і «фінансовий штраф» – як її окремий вид. Такі зміни мають забезпечити ясність, легке сприйняття тексту ПК України, про що зазначали учені [5, с. 87; 6, с. 4].

Додамо також, що законодавцем було визначено як підстави для застосування фінансової відповідальності за порушення вимог п. 69.2 ст. 69 ПК України – вчинення таких податкових правопорушень:

- 1) неподання банками, іншими фінансовими установами, небанківськими надавачами платіжних послуг, емітентами електронних грошей відповідним контролюючим органам в установленій законом строк повідомлення про відкриття або закриття рахунків (електронних гаманців) платників податків;
- 2) за здійснення видаткових операцій за рахунком (електронним гаманцем) платника податків до отримання повідомлення відповідного контролюючого органу про взяття рахунка (електронного гаманця) на облік у такому органі.

До того ж з метою забезпечення фінансової безпеки було розширено повноваження контролюючих органів щодо стягнення пені із зазначених суб'єктів, а також з органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів. Законодавець визначив як підставу для цього – вчинення цими суб'єктами правопорушення, що полягає у несвоєчасному виконанні ними рішень суду, рішень керівника органу стягнення (його заступника або уповноваженої особи) у випадках, передбачених ПК України, та платіжних інструкцій платників податків про сплату податків, зборів, платежів [2, пункти 20.1.27, 20.1.28 ст. 20; 5, п. 3].

У зв'язку із зазначеним зазнали змін і норми глав 11 «Відповідальність» та 12 «Пеня». Зокрема у статтях 118, 124, 129 ПК України було визначено розмір штрафу, особливості

його застосування. Особливість вбачаємо в тому, що за вчинення 1) правопорушення передбачено застосування штрафу у розмірі 680 гривень за кожний випадок неподання (затримки). Тоді як за вчинення 2) правопорушення накладається штраф у розмірі 10 відсотків суми всіх операцій за весь період до отримання такого повідомлення, здійснених з використанням таких рахунків (крім операцій з перерахування коштів до бюджетів (державних цільових фондів), але не менш як 1700 гривень) [2, пункти 118.1, 118.2 ст. 118].

Важливими у контексті забезпечення фінансової безпеки є норми статей 124, 129 щодо фінансової відповідальності за порушення строку зарахування податків до бюджетів (державних цільових фондів). Відповідає європейським стандартам визнання суб'єктами правопорушення не лише банку, а й органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, небанківського надавача платіжних послуг, еквайра, емітента електронних грошей, з вини яких сталося таке порушення. Водночас законодавцем встановлено фінансову відповідальність у вигляді: 1) штрафу в розмірах 5(10) відсотків погашеної суми податкового боргу при затримці до 30 (більше 30) календарних днів, наступних за останнім днем строку сплати суми грошового зобов'язання [2, пункти 124.1, 124.4 ст. 118]; 2) пені за кожний день прострочення, включаючи день сплати. Позитивною новацією варто визнати не нарахування платнику податків пені (анулювання нарахованої) за вчинення діяння (дії чи бездіяльності) з вини небанківського надавача платіжних послуг, еквайра, емітента електронних грошей [2, п. 129.6 ст. 129, п.п. 129.9.4 п. 129.9 ст. 129].

Однак зазначеними змінами передбачено притягнення до фінансово відповідаль-

ності двічі (у вигляді штрафу та пені) за одне і те саме правопорушення, що не відповідає нормі ст. 61 Конституції України та принципу «non bis in idem», визнаному у країнах ЄС. Аналіз інших норм ПК України засвідчив також часте вживання у них формулювання «встановлених (визначених) цим Кодексом» або ж відсилання до інших норм ПК України, що не сприяє визначеності та конкретизації їх змісту і не відповідає вимогам та правилам ЄС. Ці та інші проблеми потребують вирішення з огляду на адаптацію національного законодавства до європейських стандартів для набуття Україною членства у ЄС.

Висновки. Узагальнюючи, зазначимо, що норми фінансового законодавства, зокрема ПК України щодо фінансової відповідальності за податкові правопорушення, зазнали суттєвих змін. Реформування цього інституту пов'язано як із цифровізацією фінансової та податкової системи України, так із приведенням фінансового законодавства і практики його застосування у відповідність до європейських стандартів та вимог права ЄС. Позитивні зміни у правовому регулюванні аналізованого питання свідчать також про прагнення держави дієвими правовими засобами забезпечити фінансову безпеку. Водночас зазначені та інші проблеми не сприяють цьому, а, отже, – потребують вирішення, в тому числі й шляхом подальшого удосконалення положень ПК України. Саме тому ці питання потребують подальшого опрацювання як теоретиками, так і практиками для посилення ефективності механізму фінансової відповідальності. А це сприятиме захисту фінансової системи від протиправних посягань, відшкодуванню заподіяної податковими правопорушеннями шкоди та запобіганню їх у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 12.01.2024).
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 14.01.2024).
3. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338-342.
4. Данілов С. Європейські стандарти у податкових правовідносинах *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 183-187.

5. Коломієць П. Терміни Податкового кодексу України: спадщина минулого та реалії сучасності. *European political and discourse*. 2019. Volume 6. Issue 5. P. 84-88.
6. Насипайко Д.С., Буряк В.О. Переваги та недоліки Податкового кодексу України. *Наукові записки КНТУ*. 2011. Вип.11. Ч. I. С. 1-6.
7. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#n1545> (дата звернення: 13.01.2024).
8. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 р. № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text> (дата звернення: 13.01.2024).
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо платіжних послуг: Закон України від 12.01.2023 р. № 2888. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2888-20#Text> (дата звернення: 16.01.2024).