

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.3.6. Наявність в органах податкової служби функцій щодо застосування фінансових санкцій та надмірна зосередженість роботи цих органів на їх застосуванні призводять до корупційних ризиків

Одним із пріоритетних завдань Державної податкової служби України є здійснення повноважень щодо контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів¹. Таким чином, в основу діяльності податкових органів фактично закладено виконання ними фіскальної функції². Проте визначення такого пріоритету у функціонуванні податкових органів призводить до ряду проблем, які полягають у такому.

1. Протягом тривалого часу злочини у фінансовій сфері розслідували кілька органів, зокрема, Служба безпеки України, Національна поліція України та податкова міліція. Це призводило до дублювання повноважень цих органів, здійсненні надмірного тиску на платників податків, при цьому, спостерігався досить низький відсоток розслідувань злочинів у цій сфері.

Це було зумовлено тим, що значна кількість кримінальних проваджень вказаної категорії розпочиналася за відсутності факту кримінального правопорушення, а метою досудового розслідування було здійснення силового тиску на бізнес-структури. Крім того, внаслідок проведення підрозділами податкової міліції необґрунтованих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій було припинено роботу низки юридичних осіб, що потягнуло за собою ліквідацію відповідних бізнес-структур³.

Наразі ситуація змінилась шляхом заснування у травні 2021 року нового правоохоронного органу у сфері охорони економічної безпеки – Бюро економічної безпеки України (БЕБ). Водночас, незважаючи на те, що в цілому такий крок є досить позитивним у реформуванні цієї сфери, деякі питання у роботі цього органу наразі потребують вдосконалення задля забезпечення його незалежної та ефективної діяльності.

Однією із гарантій незалежності БЕБ є особливий порядок конкурсного відбору, призначення та звільнення Директора Бюро економічної безпеки України. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки» Директор БЕБ призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією комісії з проведення конкурсу. При цьому до складу цієї конкурсної комісії входять особи, які визначені Радою національної безпеки і оборони України, Верховною

¹ Положення про Державну податкову службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 року № 227. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>

² Відповідно до статистичних даних станом на 31.12.2021 року близько 85% дохідної частини бюджету країни закладено саме на податкові надходження (див. Мінфін. Доходи держбюджету України. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2021/>)

³ Так, у 2018 році було зафіксовано 1099 кримінальних проваджень за статтею 212 КК України, з яких лише 39 передано до суду з обвинувальним актом; за 2019 рік – 852 кримінальних провадження за ст. 212 КК України та направлено до суду лише 22 обвинувальні акти; за січень-грудень 2020 року – 910 кримінальних проваджень, із них було закрито 124 кримінальні провадження, а до суду направлено лише 10 обвинувальних актів. За 2020 рік, крім 10 обвинувальних актів, до суду також було направлено 28 проваджень із клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Таким чином, із 910 зареєстрованих кримінальних проваджень було закрито 124, а до суду направлено лише 38 (10 з обвинувальним актом та 28 з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності) (див. Співак О. Бюро економічної безпеки України: що передбачає прийнятий закон та які можливі наслідки для бізнесу. Ліга Закон. – Режим доступу: https://biz.ligazakon.net/analytics/201304_byuro-ekonomchno-bezpeki-ukrani-shcho-peredbacha-priynyatiy-zakon-ta-yak-mozhliv-nasltdki-dlya-bznesu)

Радою України, Кабінетом Міністрів України⁴. Наведений порядок проведення конкурсного відбору не відповідає найкращим стандартам, передбаченим у Законах України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо порядку конкурсного відбору Голови НАЗК та Директора НАБУ. Поряд із цим недостатньо чітко визначеною є етапність проходження конкурсу, що може створити ризики зловживань з боку суб'єктів призначення. Це може не сприяти формуванню високого рівня довіри громадян до діяльності цього органу.

Зазначене підтвердилось вже після проведення першого конкурсу на посаду Директора БЕБ. Так, у суспільстві досить негативно поставились до обраного кандидата, а порядок проведення самого конкурсу вважали заангажованим. Зокрема, Transparency International Ukraine зазначало, що під час етапу співбесід майже не порушувалися теми доброчесності та професійності кандидатів, а призначення та сам хід конкурсу суперечили загальній ідеї створення БЕБ. Крім цього, було підсумовано, що при організації відборів на керівні посади в держорганах потрібна участь незалежних експертів у комісіях, оскільки це створює систему стримань і противаг, яка дозволяє обрати справді кваліфікованого та доброчесного кандидата⁵.

З огляду на це, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено заходи, які спрямовані на усунення політичного впливу під час обрання кандидатів на посаду Директора БЕБ, забезпечення прозорого та змагального конкурсу обрання кандидатів, що сприятиме самостійності Бюро, а також його інституційній спроможності у системі органів державної влади.

Окрім цього одним із елементів очікуваного стратегічного результату 1 проблеми 3.3.6 Антикорупційної стратегії є забезпечення гарантії незалежності, інституційної спроможності та підзвітності нового органу із досудового розслідування злочинів у фінансовій сфері, тобто Бюро економічної безпеки України.

Європейською комісією у Керівних документах щодо індикаторів розбудови спроможності державного управління визначено, що ключовими складовими інституційної спроможності є: орієнтація на індивідів, яка включає навички та компетентності (розвиток персоналу усіх рівнів та їх професійних навиків), орієнтація на організацію, що охоплює процеси (модернізація та оптимізація внутрішніх процесів шляхом запровадження нових методів роботи, покращення взаємодії із зацікавленими особами, підвищення прозорості, покращення якості надання послуг), організацію (перерозподіл функцій, децентралізація, вдосконалення управлінських структур), ресурси (інформаційні, технічні ресурси, а також розробку та реалізацію стратегій та політики у сфері людських ресурсів).

З огляду на це задля досягнення очікуваного стратегічного результату виникає необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Бюро.

Однак розгляду цього питання має передувати підготовка, оприлюднення та обговорення із заінтересованими сторонами аналітичного звіту, предметом дослідження якого стане питання визначення оптимальних шляхів підвищення інституційної спроможності Бюро економічної безпеки України з урахуванням досвіду провідних європейських країн. В свою чергу, на основі здійсненого аналізу має бути ухвалений законопроект, яким на законодавчому рівні буде здійснено відповідне нормативно-правове регулювання діяльності Бюро, на що спрямовані заходи, передбачені у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки*.

2. Наразі головним критерієм визначення ефективності роботи податкових органів є забезпечення відповідних податкових надходжень до бюджету. Проте нерідко наявність в

⁴ Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>

⁵ Transparency International Ukraine. Конкурс БЕБ показав, що владі треба переглянути правила таких відборів. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/rezultaty-konkursu-beb-vkazaly-na-neobhidnist-uchasti-nezaleznyh-ekspertiv-dlya-prozorogo-vidboru/>

податкових органів функцій щодо застосування фінансових санкцій виступають для них інструментом для здійснення тиску на платників податків саме з метою належного виконання фіскальної функції. При цьому податковими органами значно менше уваги приділяється на проведення роз'яснень положень податкового законодавства, запобігання податкових порушень платниками податків тощо.

Це зумовлює ряд негативних наслідків, серед яких:

- виникнення корупційних ризиків, які полягають у виникненні ситуації, спрямованої на досягнення домовленостей щодо уникнення притягнення платника податків до відповідальності;

- виникнення конфліктів між платниками податків та податковими органами;
- формування у платників податків недовіри до податкових органів;
- зменшення кількості платників податків, які добровільно сплачують податки.

Поряд із цим податкові органи у своїй діяльності повинні виконувати не лише контролюючі та каральні функції, а й використовувати у своїй роботі превентивні заходи, які будуть попереджувати порушення податкового законодавства. Зокрема, такий підхід використовується у країнах Європейського Союзу, що сприяє як зменшенню корупційних практик, так і підвищенню податкової дисципліни у платників податків. Він забезпечує підвищення добровільної сплати податків, що зумовлено розумінням платниками податків правил оподаткування та збільшенням довіри до податкових органів⁶.

Окрім цього розширення потребує і надання деяких сервісних функцій, зокрема, спрощення можливості подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації)⁷. Наразі має місце ситуація, коли більша частина громадян належним чином не виконують зазначений обов'язок, що зумовлено такими факторами:

1) необізнаності більшості громадян про порядок виконання цього конституційного обов'язку;

2) не досить ефективним порядками визначення способів подання такої декларації.

Враховуючи вищевикладене, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на:

- зміну цілей діяльності податкових органів, шляхом превалювання сервісних та консультативних функцій, що сприятиме підвищенню податкової грамотності платників податків, визначенні основних причинно-наслідкових зв'язків порушень законодавства та пошуку шляхів їх вирішення, а також виходу платників податків із тіньової економіки;

- розроблення онлайн-курсу на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг щодо подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації);

- спрощення способів подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації) шляхом запровадження можливості її подання через Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

3. Протягом останніх років динаміка підготовки та надання узагальнюючих консультацій є досить низькою⁸. Відтак найбільш актуальні питання які мають значний пріоритет для представників бізнесу залишаються нерозглянутими. Натомість перевага здебільшого надається консультуванню через загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс, оскільки він на відміну від узагальнюючих податкових консультацій формально не має жодної юридичної сили, у той час як узагальнюючі податкові консультації легітимізують певний підхід податкових органів і захищають платників

⁶ Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія. Львів, 2015. – Режим доступу: <http://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf>

⁷ Положеннями ст. 67 Конституції України передбачено, що усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік (див. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text>)

⁸ У період з 2018 по 2022 рік було надано всього лише 10 узагальнюючих консультацій (див. Державна податкова служба України. Узагальнюючі податкові консультації. – Режим доступу: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/uzagalnyuyuchi-podatkovi-konsultatsii/>)

податків від претензій ревізорів⁹. Наведена ситуація сприяє виникненню негативного ефекту у вигляді фактичної відсутності захисту платників податків від порушень з боку посадових осіб податкових органів та зниженню ефективної взаємодії між ними.

Крім цього, це зумовлює відсутність розуміння і формування єдиного підходу щодо певних проблемних питань. У такому разі у податкових органів на місцях з'являються дискреційні повноваження при розгляді подібних ситуацій – вони можуть застосовувати різні підходи, що суттєво впливатимуть на податкові наслідки для платників податків. Відповідно, наявність дискреції у таких ситуаціях тягне за собою виникнення корупціогенних ризиків. До того ж, з того часу, коли до відання Міністерства фінансів України було віднесено тлумачення застосування Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку (НП(С)БО), податкові органи припинили надавати роз'яснення з питань, які стосуються застосування/тлумачення стандартів бухгалтерського обліку. Якщо платники податків подають запити на індивідуальні податкові консультації з цих питань, то податкові органи не надають роз'яснень, а рекомендують звертатися до Міністерства фінансів України. Водночас на практиці останнє не спроможне вчасно обробляти велику кількість запитів та надавати відповідні роз'яснення, що призводить до появи численних прогалин з питань застосування/тлумачення НП(С)БО.

З метою вирішення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* визначено заходи, спрямовані на забезпечення регулярності надання узагальнюючих податкових консультацій на найбільш актуальні теми для представників бізнес-асоціацій.

⁹ Рада бізнес-омбудсмена. Системний звіт. Адміністрування податків, які сплачує бізнес. 2020. – Режим доступу: https://boi.org.ua/files/qp/e0/report_new.pdf