

«21» жовтня 2024 року

Голові Національного агентства
з питань запобігання корупції
Віктору Павлушику

Щодо антикорупційної експертизи Національної стратегії доходів до 2030 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року №1218-р

Шановний Вікторе Володимировичу!

Звертаємось до Національного агентства з питань запобігання корупції від імені коаліції громадських організацій (список наведено нижче) з проханням провести, відповідно до законодавства, антикорупційну експертизу Національної стратегії доходів до 2030 року, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року №1218-р (далі – Стратегія).

Так, згідно зі ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, у тому числі за власною ініціативою відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом НАЗК від 20 жовтня 2020 року № 470/20 (далі – Методологія). Більше того, відповідно до пункту 2 розділу II цієї Методології, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України підлягають першочерговому моніторингу на наявність корупційних ризиків.

Варто зазначити, що Стратегія була розроблена Міністерством фінансів України та затверджена Кабінетом Міністрів України без належного обговорення з громадськістю, зокрема з профільними бізнес-асоціаціями, не дивлячись на те, що така Стратегія торкається майже всіх аспектів ведення підприємницької діяльності в Україні. Таке ігнорування громадського обговорення є додатковою підставою для антикорупційного моніторингу чинних нормативно-правових актів відповідно до пункту 3 Додатку 1 Методології «*Наявність інформації про порушення передбаченого законодавством порядку проведення консультацій з громадськістю щодо проекту нормативно-правового акта або фіктивний характер таких консультацій (непроведення консультацій з громадськістю, обмеження доступу профільних бізнес-асоціацій до публічного обговорення, неврахування висловлених зауважень без належного обґрунтування тощо)*».

Ми хочемо звернути увагу Національного агентства з питань запобігання корупції, що у тексті згаданої Національної стратегії доходів нами вбачається значна кількість корупціогенних факторів, які безпосередньо зазначені в Методології проведення антикорупційної експертизи, що може мати катастрофічні наслідки як для приватного сектору, так і для економіки України загалом. Одразу після ознайомлення з зазначеною Національною стратегією доходів ми виявили ряд масштабних корупціогенних факторів, які наводимо нижче.

Щодо надання податковим органам доступу до банківської таємниці

Розділом 4.2.3(b) Стратегії визначено запровадження доступу податкових органів до інформації про кошти платників податків на рахунках у банках. Окрім цього, в цьому ж пункті визначено, що така інформація може надаватись податковим органам як деперсоніфіковано, так і персоніфіковано. Відповідно до ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність», така інформація є банківською таємницею. Проте, відповідно до ст. 62 цього Закону, центральний орган, що реалізує державну податкову політику, вже зараз має обмежений доступ до банківської таємниці, зокрема в разі подання відповідного запиту та у чітко визначених законом випадках. Реалізація ж доступу податкових органів до банківської таємниці в тій формі, яка зазначена у Стратегії, фактично означатиме, що податкові органи матимуть автоматичний доступ до банківської таємниці, тобто без потреби подання запитів та без ніяких обмежень у випадках, для яких потрібна така банківська таємниця, як це визначено законом зараз. Окрім того, що таке перевищення повноважень податкових органів становить великі ризики для зловживань податкових органів та витоку персональних даних платників податків, це також є чітким корупціогенним фактором, визначеним пунктом 1.1.1. Методології, а саме *«встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення»*.

Щодо стягнення податкового боргу без рішення суду

У поясненнях до пункту 4.2.2 (g) «Покращення роботи з боргом фізичних та юридичних осіб» Стратегії визначено *«скасування адміністративно-судового механізму при здійсненні заходів з погашення податкового боргу»*. Так, згідно з чинною редакцією статей 95.3 – 95.5 Податкового кодексу України, погашення податкового боргу за рахунок стягнення майна, готівки чи коштів на рахунках у банках здійснюється лише за рішенням суду після звернення контролюючого органу. При розгляді таких звернень суд аналізує наявність підстав для стягнення відповідних коштів чи майна для погашення податкового боргу, а також правильність дотримання відповідних законодавчих процедур з боку контролюючого органу, тобто суд фактично виступає важливим запобіжником від необґрунтованих стягнень податкового боргу та є певним гарантом захисту прав платників податків. Скасування ж судової процедури надання дозволу на стягнення коштів для погашення податкового боку по суті означає, що кошти стягуватимуться на власний розсуд працівників податкових органів, що має суттєві як корупційні, так і інші ризики щодо необґрунтованого стягнення коштів платників податків без будь-яких запобіжників. Така пропозиція містить ознаки корупціогенного фактору, визначеного пунктом 1.1.1. Методології, а саме *«встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення»*.

Щодо критичного ускладнення ведення бізнесу та запровадження приводів для перевірок суб'єктів спрощеної системи оподаткування

Пунктом 4.3.1 Стратегії визначено низку напрямів «реформування спрощеної системи оподаткування», які несуть численні корупційні ризики. Зокрема, платники податків першої та третьої (або об'єднаної другої, після реалізацій Стратегії) груп зобов'язуються реєструватись як платники податку на додану вартість за місцем знаходження у випадку, якщо сума прибутку за 12 місяців буде більшою ніж 1 000 000 гривень. Окрім цього, запропоновано зобов'язати всіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від доходу, «здійснювати облік та документально підтверджувати походження товарів, що знаходяться в реалізації...». Також вводиться вимога обов'язкового використання РРО для всіх без винятку суб'єктів господарювання.

Такі нововведення кардинально ускладнять та збільшать вартість ведення діяльності для суб'єктів малого та мікробізнесу, які, як правило, не мають можливості оплачувати послуги бухгалтера, а самостійно не здатні вести такий облік якісно та професійно. При цьому значно збільшується потреба у спілкуванні підприємців з податковими органами і з'являються численні приводи для перевірок, водночас радикально збільшується дискреція повноважень інспекторів, що матиме наслідком збільшення корупційних ризиків під час такого спілкування. Також виникнуть ризики посилення тиску податкових органів на дрібних підприємців, наприклад, з метою розчищення ринків від них на замовлення конкурентів, таких як великі роздрібні мережі.

Окрім цього, такі нововведення зруйнують досить ефективну та відносно прозору систему спрощеного оподаткування, що стимулюватиме бізнес «іти в тінь», про що неодноразово наголошувалось провідними економістами України¹. Отже, запропоновані цим пунктом нововведення містять низку корупціогенних факторів, визначеними пунктами Методології антикорупційної експертизи «1.1.7. створення умов для обов'язкового особистого контакту юридичних та фізичних осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень.» та «1.2.2. створення перешкод для одержувачів адміністративних, освітніх, соціальних чи інших послуг, відсутність чи обмеження права на оскарження рішення суб'єкта владних повноважень».

Щодо надання правоохоронних функцій митним органам

Пунктом 5.2.1. Стратегії визначено надання повноваження на оперативно-розшукову діяльність підрозділам внутрішньої безпеки Державної митної служби України (ДМС). Разом з тим, пунктом 5.3.3. визначено, що такі повноваження мають бути надані не лише «підрозділами внутрішньої безпеки Держмитслужби», але і всім митним органам, що свідчить про очевидну суперечність між пунктами Стратегії. Більше того, митним органам пропонується надати повноваження проводити досудове розслідування кримінальних правопорушень про контрабанду та недостовірне декларування товарів. Такі нововведення мають ряд значних корупційних ризиків. По-перше, це зайве дублювання повноважень правоохоронних органів. Так, згідно зі ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, злочини контрабанди (статті 201-3 та 201-4 Кримінального кодексу України) віднесені до підслідності Бюро економічної безпеки. Тому таке дублювання само по собі є

¹ Див. зокрема статтю Володимира Дубровського «ФОП і податки. Чому спрощена система не потребує реформування»
Режим доступу - <https://texty.org.ua/articles/112798/fop-i-podatky-chomu-sproshena-systema-ne-potrebuye-reformuvannya-pohlyad-fahivcyu>

корупціогенним фактором, визначеним пунктом 1.1.3. Методології *«наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (дублювання повноважень), що створює невизначеність щодо суб'єкта, на якого вони покладаються»*. По-друге, загальновідомо, що злочини контрабанди дуже часто є неможливими без недобросовісного виконання повноважень, а інколи, на жаль, і свідомого сприяння контрабанді з боку окремих працівників митних органів. Таким чином, Національною стратегією доходів слідчі функції щодо злочину контрабанди пропонується надати органу, працівники якого часто можуть бути співучасником цього самого злочину.

Щодо делегування органам місцевого самоврядування додаткових податкових повноважень та розширення повноважень контролюючих органів

Пунктом 4.3.9. Стратегії визначено наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо контролю за місцевими податками, а також розширення повноважень контролюючих органів за правильністю сплати податкових платежів. Цей пункт фактично означає, що тепер не лише податкові органи, але й місцеві виконуватимуть контролюючі функції щодо надходження податків. З одного боку варто зазначити, що ідея покращення збору інформації про об'єкти оподаткування шляхом залучення органів місцевого самоврядування виглядає доцільною, оскільки може мати наслідком отримання більш точної інформації. З іншого боку, Стратегія не містить вичерпного переліку, які це мають бути повноваження органів місцевого самоврядування та в якому обсязі вони застосовуватимуться. Вважаємо, що пункт 4.3.9. потрібно суттєво доопрацювати з метою визначеності повноважень і процедур органів місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків, оскільки чинна редакція цього пункту Стратегії має ознаки корупціогенних факторів, визначених пунктами Методології 1.1.1. *«встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.»* та 1.1.7 *«створення умов для обов'язкового особистого контакту юридичних та фізичних осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень»*.

Щодо відсутності належних пропозицій для усунення корупції у податкових та митних органах

Пунктами 4.2.1. та 4.2.4. визначено амбітні цілі щодо усунення корупціогенних факторів у діяльності Державної податкової служби. Так, пунктом 4.2.1. визначено виконання та подальше оновлення Антикорупційної програми ДПС, а також скорочення штату та оптимізація процедур ДПС. У пункті 5.2.1. аналогічні заходи запропоновано втілити у Державній митній службі як шляху викорінення корупції в цьому органі. Проте Антикорупційні програми, як документи, розробляються самими органами, тому навряд чи потенційна корупція в ДПС і ДМС зможе викоринити сама себе лише одним виконанням відповідних антикорупційних програм. Більше того, Стратегією так і не визначено потреб та критеріїв перезавантаження ДПС і ДМС на основі комплексного оновлення кадрового складу шляхом прозорих конкурсних процедур, з можливим залученням громадянського

суспільства та представників міжнародних організацій, як це було наприклад з реформою патрульної поліції України і що дало видимі результати.

Хоча деякі пункти, як от збільшення зарплат, часткове скорочення штату та оптимізація процедур є доцільними і справді можуть дещо зменшити рівень корупції, але вони явно не зможуть гарантувати повного викорінення корупції в податкових і митних органах. У зв'язку з цим ми вбачаємо за доцільне проведення експертами Національного агентства з питань запобігання корупції як органу, відповідального за антикорупційну політику держави, ретельного аналізу запропонованих у Стратегії пропозицій щодо реформ податкових та митних органів на предмет того, на скільки зазначені заходи здатні ліквідувати можливості для будь-яких проявів корупційних дій у цих органах.

Щодо презумпції винуватості платників податків

Стаття 4 (підпункт 4.1.4 пункту 4.1) Податкового кодексу України закріплює презумпцію правомірності рішень платника податків у разі неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів. Стаття 56 (пункту 56.21) цього кодексу деталізує, що у випадку неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків. Презумпція правомірності також закріплена у Митному кодексі України. Так, відповідно до ч. 4 ст. 3 Митного кодексу України, у разі, якщо норми законів України чи інших нормативно-правових актів з питань митної справи допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків підприємств і громадян, які переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем, чи прав та обов'язків посадових осіб митних органів, внаслідок чого є можливість прийняття рішення як на користь таких підприємств та громадян, так і на користь митного органу, рішення має прийматися на користь зазначених підприємств і громадян.

Разом з тим, реальна практика застосування податкового та митного адміністрування ігнорує згадані вище норми кодексів та керується прямо протилежним принципом постійної «винуватості платника податків», про що свідчать аналітичні звіти, зокрема звіт Ради бізнес-омбудсмена², а також громадські ініціативи, як то петиція до Президента України «Визнати право платника податків (податкового агента) на презумпцію невинуватості», яка набрала необхідні 25 000 голосів³.

При аналізі Стратегії є очевидним, що вона не вирішує вказаних проблем, а навпаки – посилює їх. Зокрема, Стратегія пропонує суттєво розширити повноваження податкових та митних органів і водночас скасувати більшість наявних захисних механізмів для платників податків, як-то спрощена система оподаткування, стягнення податкового боргу лише за рішенням суду, виключний перелік підстав доступу податкових органів до банківської таємниці та інше. Це говорить про те, що Стратегія написана з позиції презумпції винуватості платників податків, і саме в розширенні інструментів практики презумпції вини, на думку авторів Стратегії, є основна перспектива підвищення ефективності податкової системи. Окрім того, що це прямо суперечить основним засадам

² Податкові перевірки – перевірай, але довірай. Звіт ради бізнес-омбудсмена <https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/11/podatkovyi-perevirky-v2.pdf>

³ <https://petition.president.gov.ua/petition/165654>

податкового законодавства України, визначеним у статті 4 Податкового кодексу України, ми також вважаємо, що такий «обвинувальний ухил» у багатьох пунктах Стратегії не зменшить, а навпаки – збільшить корупційні ризики у взаємодії податкових органів та сумлінних платників податків, що в свою чергу лише поглибить існуючі проблеми податкової системи України.

У зв'язку з цим ми вбачаємо, що Стратегія засадничо закладає широке поле корупціогенних факторів, прямо зазначених у Методології, а тому потребує не лише часткового доопрацювання, а повного перенаписання і перезатвердження на основі принципів рівності контролюючих органів і платників податків перед законом, презумпції правомірності рішень платника податків, гарантіях дотримання законних прав платників податків, а також встановленні чітких запобіжників щодо недопущення будь-яких корупційних та інших зловживань з боку податкових та митних органів.

Ураховуючи зазначене (але не обмежуючись) просимо:

1. Провести антикорупційну експертизу Національної стратегії доходів до 2030 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р.;
2. Результати антикорупційної експертизи надіслати на електронну адресу boyarchuk@case-ukraine.com.ua та оприлюднити на офіційному веб-сайті, відповідно до частини шостої статті 55 Закону України «Про запобігання корупції»;
3. Згідно з розділом IV Методології проведення антикорупційної експертизи, надати Міністерству фінансів України та Кабінету Міністрів України рекомендації щодо виключення чи вдосконалення положень Стратегії, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;
4. Наголосити Міністерству фінансів України та Кабінету Міністрів України про потребу залучення, відповідно до законодавства, представників профільних бізнес-асоціацій до громадського обговорення при оновленні Стратегії як одної з ключових вимог антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

З повагою,

Перший віцепрезидент
ТНК Україна
Кирило М. І.

Президент ГО «Асоціація приватних роботодавців»
Юлія Булак О. В.

Голова Правління ТС «НОРТ» М. ГАНУЛ

Голова ТС «Научно-технічний МСБ»
Олександр С. Стрижун

Членови орг. коміт. Рода мист. Земства РП - Еммерсон -

Президент "Всеукраїнської Торгової Асоціації Торгівельників"

 = Есенден =

Голова Правління Бізнес Асоціація "4Бізнес"
 Мосуков

Керівник ГО "Мікробізнес Волині" Тамішук Л.І.


Виконавчий директор ГО "УРБ" Пашкова О.С.

ГО "40 Мрія" голова Гудименко Ю.В.

Голова - ГО "Центр Суспільного Контролю"
Котов Т.О.

Засновник проєкту ініціативи "Останній Тамтальот"
Граснольоров В.М.

В.о. директора ГО "Інститут соціально-економічної трекерингів"

 | Черкашин В.В. |

Виконавчий директор ГО "Центр соціально-економічних досліджень - CASE Україна"

 Трошечук Д.В.