

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Щодо лібералізації системи адміністрування податків та спрощення умов ведення бізнесу (податкова дерегуляція)»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Сучасні проблеми податкового процесу, що виникають в Україні, є загальновідомими та визнаються всіма його учасниками. Останніми роками було започатковано ряд радикальних, за змістом та інструментами реалізації, ініціатив з метою комплексного реформування податкової системи країни. Однак об'єктивним є факт, що шлях від прийняття новацій на законодавчому рівні до їх правильного застосування є доволі тривалим. А процес впровадження нововведень у широку практику є ще більш складним та ризиковим з точки зору отримання «на виході» запланованих результатів.

Паралельно реалізуються тактичні кроки з ліквідації прогалин та колізій, які присутні у вітчизняному податковому законодавстві, і, відповідно, породжують труднощі прикладного характеру. Але переважна більшість недоліків має скоріше технічний, ніж сутнісний характер – тому фактично є процедурним, проте розтягнутим у часі, питанням, яке, за наявності політичної волі, може бути доволі швидко вирішено за рахунок точкових змін.

У підсумку багаторічна податкова реформа, маючи на меті позитивні орієнтири як стратегічного, так і тактичного масштабу, негативно впливає на стабільність правового поля та виступає перешкодою для розвитку бізнесу в Україні. Особливо в світлі того, що переважно вона реалізується у застарілій системі координат.

Тоді як одним з принципових факторів глобальної трансформації чинної системи адміністрування податків і зборів та податкової системи України в цілому є зміна філософії функціонування Державної фіскальної служби, що є похідною від перегляду основ податкової політики держави – наповнення державного бюджету будь-якими методами, навіть за рахунок зловживання

впливом та повноваженнями співробітниками служби. Сьогодні, на жаль, є всі підстави констатувати, що задекларовані законодавцем амбітні перетворення, реалізовані у системі контролюючих органів останніми роками, мали скоріше технічний, ніж фундаментальний характер. А відповідно радикального переосмислення щодо способу організації та функціонування служби не відбулося, особливо у питаннях, які є надзвичайно важливими для Уряду, бізнесу та українського суспільства в цілому, а саме: викорінення корупції, запровадження ефективного механізму врегулювання податкових спорів, зниження вартості адміністрування податків та підвищення рівня дотримання податкового законодавства.

Наприклад, у 2015 році представниками ДФС України за результатами контрольної-перевірочної роботи донраховано платникам узгоджених та неузгоджених податкових зобов'язань на суму 36,5 млрд грн, у тому числі за результатами планових перевірок – 18,5 млрд грн. та позапланових перевірок – 18,0 млрд грн. З них узгодженими є лише 4,6 млрд грн (приблизно 15-16% від донрахованих зобов'язань). Із донрахованих податкових зобов'язань погашено за результатами податкового компромісу 7,0 млрд грн (у т. ч. по 3,5 млрд грн за плановими та позаплановими перевірками) та надійшло 2,9 млрд грн за результатами узгоджених податкових зобов'язань (у т. ч. 1,3 млрд грн. за плановими та 1,6 млрд грн. за позаплановими перевірками). Отже, сума неузгоджених податкових зобов'язань у розмірі 24,9 млрд грн ($36,5 - (7 + 4,6)$) проходить процедури адміністративного та судового оскарження (<http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>).

Це дає підстави стверджувати про переважання фіскальних пріоритетів у роботі органів ДФС, в тому числі із порушенням принципу презумпції правомірності рішень платника.

Об'єктивним наслідком реалізації каральної моделі взаємовідносин Служби із платниками податків, замість консультативної та сервісної, є відсутність суспільної довіри до прогресивних намірів законодавця та

скептицизм у сприйнятті будь-яких реформ у податковій сфері. Що у сукупності з проблематикою у сфері державних фінансів зменшує потенційну ефективність реалізованих ініціатив, не дозволяючи повноцінно використовувати податкову систему як інструмент державного регулювання економіки, та дискредитує ДФС в цілому, негативно впливаючи на податкову дисципліну платників.

З метою подолання негативного іміджу, що сформувався навколо податкової реформи, урядом України у низці внутрішніх програмних документів та за рахунок взяття зобов'язань перед міжнародними інституціями було задекларовано наміри щодо кардинального перегляду основ функціонування податкової системи держави.

Так, у розділі IX Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України VIII скликання з метою «забезпечення створення сприятливого бізнес-середовища, у тому числі для розвитку малого і середнього бізнесу та залучення додаткових інвестицій» протягом I кварталу 2015 року задекларовано реалізацію наступних намірів:

«1.3. Забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні за напрямками, що враховуються Світовим банком та Міжнародною фінансовою корпорацією при складенні рейтингу «Doing Business», маючи за стратегічну мету входження України до провідної двадцятки країн світу за сприятливістю умов для підприємницької діяльності;

3.3. Забезпечення прозорості та передбачуваності податкової системи;

3.5. Відмова від каральної моделі податкового контролю;

3.9. Суттєве зменшення чисельності Державної фіскальної служби».

У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р № 5/2015 у пункті 8 Розділу 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії» серед головних напрямів податкової реформи визначено *«перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та*

проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат».

Главою 4 «Оподаткування» Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27.06.2014, зокрема, нормами ст. 349 визначено, що *«сторони співробітничать з метою покращення належного управління у сфері оподаткування з метою подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції»*, а відповідно до ст. 351 сторони *«посилюють і зміцнюють співробітництво, спрямоване на вдосконалення і розвиток податкової системи та податкових органів України»*.

Відповідно до п. 36 підрозділу «Фіскальна політика» Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом, укладеного у I кварталі 2015 року, країна взяла на себе зобов'язання до кінця квітня 2015 р. підготувати план вдосконалення адміністрування надходжень, спрямований на модернізацію Державної фіскальної служби, зокрема, реформу керівництва та інституційну реформу з метою оптимізації територіальних управлінь, вивільнивши велику кількість недостатньо ефективних співробітників, а також поліпшення її управління і прояснення питання підзвітності органу із збору надходжень шляхом підпорядкування Державної фіскальної служби України Міністерству фінансів. З метою виконання задекларованих зобов'язань Урядом було підготовлено План інституційної реструктуризації ДФС – 41 захід в трьох ключових напрямках.

Отже, простежується імпульс кардинальної реформи та втілюється низка важливих ініціатив, однак для забезпечення належного рівня поступу та відновлення суспільної довіри – основи добровільного дотримання податкового законодавства у передових країнах – необхідно прискорити та посилити процеси здійснення довгострокових інституційних змін у структурі ДФС на новому фундаментальному базисі.

Це може бути реалізовано за рахунок часткової дерегуляції повноважень ДФС щодо адміністрування податків у конкуренту середу – створення системи податкових едвайзерів. Це дозволить забезпечити функціонування існуючої системи адміністрування податків, зборів, платежів на якісно новій основі державно-публічного партнерства. Поєднання державної і приватної діяльності із закріпленням у законодавстві чітких вимог до осіб, які виконуватимуть владні функції держави, та меж, в яких держава може втручатися у діяльність таких осіб з метою контролю, слугуватиме переконливим поштовхом для досягнення довгострокових цілей розпочатої податкової реформи в Україні та забезпечуватиме доброчесність та партнерські відносини між державою і платниками податків під час виконання ними податкового обов'язку.

2. Мета і шляхи її досягнення.

Метою запропонованого законопроекту є переформатування підходів до організації державної податкової справи як сфери діяльності виключно посадових осіб Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та його територіальних органів через передачу державних функцій у приватний сектор. Реалізація концепції часткового державно-публічного партнерства відбуватиметься у вигляді створення на законодавчому рівні системи податкового едвайзера – особи, яка здійснює незалежну професійну діяльність з адміністрування податків, зборів, платежів та іншу діяльність у сфері справляння податків, в межах делегованих державою повноважень.

Проектом нормативного акту визначаються правові засади організації діяльності податкового едвайзера та її напрями, а також порядок взаємовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування та платниками податків, що перебувають у сфері його впливу під час виконання делегованих державою функцій з адміністрування податків, зборів, платежів.

Завданнями законопроекту є:

- нормативно-правове забезпечення діяльності податкового едвайзера з адміністрування податків, зборів, платежів та законодавче закріплення делегованих йому повноважень;
- нормативне забезпечення можливості залучення податкового едвайзера як кваліфікованого спеціаліста, на конкурсній основі, для виконання повноважень державних органів, діяльність яких пов'язана із запобіганням, виявленням, припиненням, розслідуванням та розкриттям правопорушень у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, в т. ч. із запобіганням корупції;
- захист та охорона прав і законних інтересів держави, фізичних та юридичних осіб за рахунок зміцнення доброчесності та підвищення рівня добровільного дотримання податкового законодавства;
- мінімізація корупційних ризиків у сфері адміністрування податків;
- підтримка довгострокових реформ у сфері адміністрування податків;
- підвищення ефективності податкового процесу в Україні.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту.

Проектом Закону України «Щодо лібералізації системи адміністрування податків та спрощення умов ведення бізнесу (податкова дерегуляція)» пропонується:

1. запровадження та імплементація інституту податкового едвайзера у систему контролюючих органів держави з наданням права на здійснення діяльності з адміністрування податків, зборів, платежів як рівноправного суб'єкту владних повноважень, в межах державного управлінського механізму;
2. визначення правового статусу податкового едвайзера;
3. встановлення порядку набуття статусу податкового едвайзера, зупинення та припинення його діяльності;
4. встановлення порядку здійснення державного контролю за діяльністю податкового едвайзера;

5. регулювання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності податкового едвайзера;
6. встановлення засад професійної відповідальності податкового едвайзера;
7. встановлення засад професійного самоврядування податкових едвайзерів;
8. визначення особливостей здійснення податковим едвайзером діяльності з адміністрування податків, зборів, платежів.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють зазначене питання, є Конституція України і Податковий кодекс України.

Реалізація положень даного законопроекту після його прийняття потребує внесення змін до ряду інших законів та Кодексів України, зокрема: Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально процесуального кодексу України та інш.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту під час практичного застосування після його прийняття та набрання чинності не впливатиме на видаткову частину державного або місцевих бюджетів.

6. Запобігання корупції

Проект Закону не містить правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

7. Прогноз очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття проекту

Прийняття законопроекту сприятиме:

- забезпеченню переходу від наглядово-каральної до консультативно-сервісної моделі обслуговування платників податків під час виконання ними податкового обов'язку;
- створенню для платників податків альтернативи між взаємовідносинами при адмініструванні податків, зборів, платежів або з представниками ДФС служби, або з професійними, неупередженими приватними особами, які акредитовані та уповноважені державою на здійснення діяльності з адміністрування податків;
- налагодженню партнерських відносин між бізнесом та контролюючими органами;
- реалізації довгострокових інституційних змін у структурі контролюючих органів;
- економії коштів державного бюджету за рахунок створення можливості скорочення численності ДФС України;
- мінімізації корупційних ризиків у сфері адміністрування податків;
- підвищенню ефективності податкового процесу в Україні за рахунок детінізації бізнес-капіталів в результаті зміцнення добросовісності та зростання рівня добровільного дотримання податкового законодавства усіма його учасниками, і як наслідок, – збільшенню надходжень до державного бюджету України