

ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

В статті з'ясовано сутність обмежень податкової діяльності регламентованих законом. Розкрито зміст потенційного і реального конфлікту інтересів. З'ясовано механізм та правила врегулювання конфлікту інтересів. Уточнено передумови виникнення конфлікту інтересів. Визначено основні принципи, яких податківці повинні дотримуватися під час врегулювання ситуацій конфлікту інтересів.

Ключові слова: податкова діяльність, обмеження, податківці, конфлікт інтересів, принципи, законодавство, правила.

В статье выяснена сущность ограничений налоговой деятельности регламентированных законом. Раскрыто содержание потенциального и реального конфликта интересов. Выяснен механизм и правила урегулирования конфликта интересов. Уточнены предпосылки возникновения конфликта интересов. Определены основные принципы, которые налоговики должны соблюдать при урегулировании ситуации конфликта интересов.

Ключевые слова: налоговая деятельность, ограничения, налоговики, конфликт интересов, принципы, законодательство, правила.

The article clarifies the essence of restrictions of tax activity regulated by law. Content of the potential and real conflict of interests is disclosed. The mechanism and rules for conflict of interest regulation are elucidated. The preconditions for the emergence of a conflict of interest are specified. The basic principles, which tax authorities should observe when settling conflicts of interest situations are determined.

Key words: tax activity, restrictions, taxes, conflict of interests, principles, legislation, rules.

Конституція та закони України встановлюють певні «правила поведінки» для посадових і службових осіб податкових органів, у тому числі й обмеження щодо їх позаслужбової діяльності. Закріплення таких обмежень на рівні Конституції є обґрунтованим, адже деякі види діяльності згаданих осіб поза межами їх служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. У зв'язку з цим держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання у разі виникнення.

Конституцією України передбачено перелік обмежень щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання податкової діяльності, а саме:

– обмеження законом підприємницької діяльності посадових і службових осіб податкових органів;

– вимоги щодо несумісності з іншими видами діяльності;

– заборона суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (Конституція України).

Варто відзначити, що у контексті політики забезпечення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів законодавством визначені у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 та у Законі України «Про запобігання корупції».

Правове регулювання питання конфлікту інтересів в Україні здійснюється міжнародно-правовими актами та актами внутрішнього законодавства.

Загальні положення закону України «Про запобігання корупції» визначає термін «потенційний конфлікт інтересів» як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; та «реальний конфлікт інтересів» як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Також законом передбачені такі основні механізми врегулювання конфлікту інтересів:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляду обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи [1].

Податківці, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади [1].

Вагомим кроком у розвитку законодавства про запобігання конфлікту інтересів стало закріплення серед правил етичної поведінки податківців таких, як додержання вимог закону та етичних норм поведінки (під час виконання своїх службових повноважень неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими); пріоритет інтересів (представляючи державу, діють виключно в їх інтересах); політична нейтральність (при виконанні своїх службових повноважень дотримуються політичної нейтральності, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків); неупередженість (діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання); компетентність і ефективність (сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності); нерозголошення інформації (не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом); утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону) [1].

Кодекси поведінки для інших категорій осіб, таких як члени уряду чи публічно обрані особи, мають бути прийняті окремо у вигляді спеціальних правил, принаймні як мінімальні стандарти етики. Наприклад, обрані особи зазвичай підзвітні своєму електорату або своїй партії, проте в контексті боротьби із корупцією особливої уваги та врегулювання потребують питання імунітету, відносин із партією, суміщення посад, конфлікту інтересів тощо.

Отже, метою такого Кодексу має бути:

- 1) стимулювання високих стандартів поведінки;
- 2) надання допомоги в прийнятті рішень у ситуаціях моральних дилем;
- 3) підвищення довіри громадян.

Стосовно високопосадовців, Кодекс повинен розглядатись як частина договору про прийом на роботу та має обов'язково підписуватись працівником.

Податкова діяльність є особливим видом діяльності, що здійснює функції державного управління із підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики.

Специфіка податкової діяльності створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, зіткнення яких в такому процесі спричиняє виникнення різноманітних конфліктних ситуацій. Специфічним видом конфліктів, що виникають в податкових органах, є конфлікт інтересів.

Жодна країна світу не має імунітету проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у податковій діяльності. Усі країни вдаються до певних дій для того, щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Питання запобігання конфлікту інтересів останнім часом обговорюється досить активно. Серед причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів можна виділити наступні:

- зростання рівня суспільних вимог до органів влади;
- актуалізація потреби у подальшому інституційному розвитку державної служби (створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціальноорієнтованою ринковою економікою);
- закріплення принципів громадянського служіння державі та суспільству (готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби), етичних норм виконання посадових обов'язків тощо.

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського, співтовариства робить необхідним вивчення та втілення у життя зарубіжного досвіду, насамперед діючих у розвинених демократичних країнах політичних, організаційних та правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів. З досвіду міжнародних партнерів, зокрема країн у Східній та Західній Європі, ведуть початок і так звані європейські та міжнародні стандарти, і найкращі практики щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Зазначене вище свідчить про наявність потреби у подальшому продовження податкової реформи та реформи державної служби в Україні, актуальним завданням яких є аналіз реально-го стану, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери податкової діяльності з точки зору міжнародних стандартів.

Конфлікти інтересів у державному секторі непокоїть громадськість у багатьох країнах світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків. У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють дедалі тісніші форми співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових форм конфлікту інтересів (коли державний службовець має приватні інтереси у бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контракту тощо; коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями; коли державний службовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює) [2, с. 2.], що своєю чергою змушує органи державної влади вживати заходи, необхідні для забезпечення доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління у цілому.

Ситуації, до виникнення яких спричиняють неврегульовані (невирішені) конфлікти інтересів, у розвинених демократичних країнах вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій.

Конфлікт інтересів як явище є складною проблемою, тому у більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та суспільними інтересами. Більше того, відслідкувати ці межі досить важко, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться.

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована у Рекомендаціях ОЕСР характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [3].

Належить також відзначити, що у Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів акцентується існування не лише ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, але також ситуацій, за яких існують уявний чи потенційний конфлікти інтересів.

Очевидний конфлікт інтересів стосується ситуації, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися іншими таким, що впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце у тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є наступні:

- загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів державного службовця, то серед них можуть бути виділені наступні:

- 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- 3) недосконала система звітності, контролю та аудиту діяльності;
- 4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [4, с. 139].

Результати порівняльного дослідження, які знайшли своє відображення у Документі SIGMA [SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС.] № 36 за назвою «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд» [5, с. 11], засвідчують, що у європейських країнах (передусім країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися у межах одного із двох підходів:

- 1) програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та протидії корупції;
- 2) програми запобігання конфлікту інтересів є складовою частиною широкої стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки у державному секторі.

При врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, з метою підтримання довіри до державних інституцій, податківці мають дотримуватися чотирьох головних принципів: 1) служіння суспільним інтересам; 2) забезпечення прозорості та громадського аналізу; 3) посилення персональної відповідальності; 4) розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі. // Policy Brief. – 2007. – [Electronic Resource] – Mode of access : <http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka96.pdf>
3. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. [Electronic Resource] – Mode of access : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.
4. Васильев В.П. Государственное управление. / В.П. Васильев – [Учебное пособие]. – М. : Дело и Сервис, 2009 – 164 с.
5. GOV/SIGMA (2006) «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд». [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>.
6. Податковий кодекс. Закон України від 02.12.2010. № 2755-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17 – ст. 112.
7. Про Державну фіскальну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 120.