

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ДУЛІБА Є. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
і правосуддя
(Міжнародний економіко-гуманітарний
університет імені академіка
Степана Дем'янчука)

УДК 328:336.221

ЛОБІЮВАННЯ У СФЕРІ ПОДАТКІВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

У статті розглянуто проблемні аспекти становлення інституту лобіювання у сфері податків та інституту лобіювання загалом в Україні. Досліджено лобіювання у сфері податків за критеріями: правова база, її роль в боротьбі з корупцією, суб'єкти, об'єкти і предмет лобіювання. Акцентовано увагу на необхідності законодавчого врегулювання лобістської діяльності з належною юридичною деталізацією та з урахуванням особливостей вітчизняної правової системи.

Ключові слова: лобіювання, лобістська діяльність у сфері податків, суб'єкт лобіювання, об'єкт лобіювання, предмет лобіювання.

В статье рассмотрены проблемные аспекты внедрения института лоббирования в сфере налогов и института лоббирования в целом в Украине. Исследовано лоббирование в сфере налогов по критериям: правовая база, ее роль в борьбе с коррупцией, субъекты, объекты и предмет лоббирования. Акцентировано внимание на необходимости законодательного урегулирования лоббистской деятельности с надлежащей юридической детализацией и с учетом особенностей отечественной правовой системы.

Ключевые слова: лоббирование, лоббистская деятельность в сфере налогов, субъект лоббирования, объект лоббирования, предмет лоббирования.

In the article the problem aspects of implementation of lobbying in the taxes and institute of lobbying in Ukraine are examined. Lobbying in the taxes are determined by the criteria: legal framework, it's role against corruption, subjects, objects and the article of lobbying. The author draws attention to the necessity of legal regulation of lobbying activities with the proper independent juridicial detailing and taking into account the peculiarities of the state legal system.

Key words: lobbying, lobbying activity in the taxes, subject of lobbying, object of lobbying, object of lobbying.

Вступ. Одним із факторів економічної стабільності будь-якої держави є виважена податкова політика, що являє собою діяльність держави у сфері встановлення та адміністрування податків і зборів, а також здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства України.

Податкова заборгованість платників податків перед бюджетом і державними цільовими фондами, бюджетна заборгованість із відшкодування податку на додану вартість, ухи-



лення від оподаткування, нерівномірне податкове навантаження призводять до гальмування інноваційно-інвестиційних процесів, що, у свою чергу, – до зниження рівня реальних податкових надходжень.

Вагомим кроком для реформування податкової системи в Україні є розроблення й обговорення з громадськістю концепції змін чинного податкового законодавства.

Активне, впливове та розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави й відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення, розробленні й реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних і гуманітарних проблем [1].

Однак сьогодні процес реалізації державної влади наскрізь пронизано зв'язками з певними групами людей, які впливають на суспільні процеси в Україні. Маючи тісні зв'язки серед державних службовців органів державної влади, впливають на прийняття державно-управлінських рішень з урахування своїх інтересів. Саме такі групи або окремі її представники визначають стратегічні напрями зовнішніх і внутрішніх векторів суспільного розвитку й, безумовно, викликають негативне ставлення серед суспільства. Таке негативне ставлення зумовлено й тим, що, не маючи зв'язків і доступу до приміщень органів державної влади та місцевого самоврядування, такі групи обмежені в донесенні своєї позиції, що в кінцевому результаті призводить до прийняття значної кількості нормативно-правових актів в інтересах окремої групи громадян.

Істотні аспекти проблеми лобювання в Україні розглядаються в працях, які досліджують систему соціального представництва, взаємодію держави та громадянського суспільства, забезпечення ефективності державного управління, серед яких – праці Д. Базілевича, О. Дягілева, О. Любимова, В. Нестеровича, О. Одінцової, В. Федоренка. Проблеми лобювання в Україні є малодослідженими загалом, тому й надалі потребують подальшого вдосконалення в умовах демократичного розвитку суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне дослідження впровадження лобювання в Україні у сфері податкових правовідносин.

Результати дослідження. Усі органи державної влади та місцевого самоврядування, реалізуючи державну політику, спрямовують свою діяльність на захист національних інтересів і гарантування кожній особі та суспільству загалом безпеку від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності держави.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві у внутрішньополітичній сфері є порушення з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування Конституції та законів України, прав і свобод людини та громадянина, структурна й функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці [2].

Відповідно до ст. 48 Конституції України, кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [3]. Однак суттєве подорожчання вартості продуктів харчування, житлово-комунальних послуг, стрімке зростання загальної суми субсидій зумовлюють необхідність стабілізації та забезпечення зростання рівня життя населення, створення умов для ефективного функціонування трудового потенціалу країни.

Сьогодні в Україні органи державної влади об'єктивно не в змозі задовольнити одночасно інтереси всіх своїх громадян, не в змозі уникнути проблему черговості пріоритету задоволення інтересів.

Останні роки в Україні бюджет дефіцитний, видатки бюджету перевищують у декілька разів доходи бюджету, суттєво збільшуються ставки податків, однак при цьому Кабінет Міністрів України не шукає нових шляхів наповнення бюджету держави, а майже демонстративно відмовляється від будь-яких суттєвих змін у податковій сфері. Тому



у фіскальній політиці України ніхто не ставить під сумнів існування лобіювання на всіх рівнях влади.

Загалом лобіювання притаманне багатьом сферам суспільного життя, є невід'ємним складником політичного процесу в демократичному суспільстві, оскільки це особлива система реалізації інтересів різноманітних груп громадськості шляхом впливу на законодавчі та виконавчі органи державної влади.

Сьогодні не існує одного підходу до розуміння поняття «лобіювання». Так, наприклад, під поняттям «лобіювання» розуміють групу, яка намагається вплинути на законодавство або на плани державних витрат для досягнення результату, більш сприятливого для них [4]; систему контор і агентів, які чинять тиск на законодавця і чиновників [5, с. 730]; регламентований процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їхніх посадових і службових осіб зареєстрованими в установленому порядку осіб з метою участі останніх у формуванні та реалізації державної політики [6, с. 9].

Лобісти або їх групи виконують важливу функцію посередників між громадськістю й органами державної влади, інформуючи про інтереси окремих груп громадян, стан справ у тих чи інших сферах життя. Лобіювання як явище вигідне для суспільства, оскільки завдяки лобіюванню створюється система стимулювання і противаг різних групових інтересів за допомогою зіставлення таких інтересів, що, врешті-решт, сприяє відображенню цих інтересів, різних можливостей у політичних рішеннях.

Лобіювання саме по собі не є чимось поганим, але роль лобістів має делікатний характер, оскільки межу між правомірним впливом і неправомірним впливом не завжди легко виділити. Саме неправомірний вплив і породжує негативне ставлення до самого поняття «лобіювання».

Історично так склалося, що в Україні термін «лобіювання» часто сприймається як негативне явище, як явище впливу на управлінські рішення за допомогою незаконного тиску на представників влади, хабарництва, купівлі голосів. Хоча в позитивному значенні явище лобіювання можна розглядати як явище, яке необхідне для демократичного суспільства, коли різні групи осіб реалізують свої інтереси, при цьому прагнуть привернути до себе увагу органів державної влади.

Відсутність належного правового регулювання лобістської діяльності в Україні породжує низку проблем, серед яких однією з найважливіших є проблема нерівноправності груп населення в здійсненні впливу на розроблення та прийняття рішень органами влади.

Іншою суттєвою проблемою є те, що відсутність механізмів забезпечення гласності лобіювання не дає громадянам України змоги чітко визначити, хто впливає на процес прийняття тих чи інших рішень, у який спосіб і на кого здійснюється такий вплив, а відтак визначити політичні сили та конкретних осіб, які несуть політичну відповідальність за прийняття відповідних рішень.

Сьогодні європейські стандарти в галузі регулювання лобістської діяльності не є абсолютно визначеними і знаходяться в процесі розроблення.

Перші спроби врегулювати питання про лобіювання зроблені в Законопроектах: «Про лобіювання в Україні» від 13.04.1999 № 3188 [7], «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» від 20.10.2010 № 7269 [8], «Про лобіювання» від 05.10.2016 № 5144-1 [9], «Про лобізм» від 20.09.2016 № 5144 [10]. Однак, аналізуючи ці Законопроекти, варто зазначити, що вони заціклювалися на понятійному апараті лобіювання, окреслювали лише певні аспекти такої діяльності, не враховували положення щодо наявності певних прав і, відповідно, обов'язків, окремі положення сформульовані занадто загально без конкретизації, що створюють лише зовнішню видимість регулювання законної лобістської діяльності, не вказували на чіткі, ефективні механізми, які б давали можливість дійсно не захищати державу, а дати можливість суспільству все ж таки реалізувати свої різного рівня інтереси. Недоліком усіх цих Законопроектів є саме те, що в них відсутні норми, які закріплювали б механізм взаємодії держави із суспільством, дали б можливість не просто просувати якийсь інтерес, а узгодили б інтерес різних груп.



Отже, будь-який законопроект про лобіювання повинен містити правовстановлювальні норми, адже лобіювання – це не тільки просування певних законів, а й неприйняття тих законів, які можуть шкодити суспільству або певним інтересам держави чи певних груп.

Говорячи про лобіювання у сфері податків, варто зазначити, що це явища необхідно характеризувати за певними критеріями: правова база, її роль у боротьбі з корупцією, суб'єкти, об'єкти і предмет лобіювання.

Лобіювання у сфері податків функціонує саме виходячи з єдиного для всіх громадян принципу, який проголошує право громадян брати участь у державних процесах, право брати участь в управлінні державними справами, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України) [3]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення. Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збирання підписів на підтримку розгляду електронної петиції. Після збирання необхідної кількості голосів на її підтримку розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів із дня оприлюднення інформації про початок її розгляду [11].

Це відображено, зокрема, у тому, що окремі групи впливу, маючи тісні зв'язки з окремими представниками влади, забезпечують прийняття нормативно-правових актів, які максимально враховують їхні інтереси, тоді як інші зацікавлені суспільні групи, не маючи зазначених зв'язків, неспроможні донести свою позицію та забезпечити врахування своїх інтересів під час прийняття рішень. Як наслідок – значна кількість нормативно-правових актів ураховує інтереси вузького кола громадян і суспільних груп і є недостатньо обґрунтованою.

Так, наприклад, у березні 2017 року Державна фіскальна служба України повідомила про розроблення Проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення розміру мінімальних оптово-відпускних і роздрібних цін на тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну». У встановленні мінімальних оптово-відпускних і роздрібних цін на тютюнові вироби зацікавлені виробники дорогих сигарет середнього й дорогого сегменту, які контролюють тютюновий ринок в Україні та намагаються створити монополію на тютюновому ринку за підтримки чиновників [12]. Однак Міністерство фінансів України відмовляється встановлювати такий розмір, хоча аналогічні мінімальні ціни на алкоголь установлені. Немає сумніву, що мінімальна ціна на сигарети не тільки скоротила їх споживання, а й підняла б доходи бюджету (через більші надходження з ПДВ, акцизного податку в частині адвалерних ставок та акцизного податку з роздрібною торгівлі п'якцизними товарами). Адже, по суті, відсутність мінімальних цін на сигарети вигідна лише одному виробнику дешевих сигарет. Підвищення адвалерних ставок податку збільшує цінову різницю між сигаретами і стимулює переходити на споживання більш дешевих продуктів. І як результат, відмова від встановлення мінімальних цін є лобіюванням інтересів виробників дешевих сигарет.

Іншим прикладом існування лобіювання у сфері податків може слугувати пропозиція щодо запровадження аграрних дотацій під час обговорення видаткової частини бюджету у Проекті Закону України «Про державний бюджет на 2018 рік» [13]. Міністерство фінансів України пропонує дозволити у 2018 році отримати великим агрохолдингам більше ніж 150 мільйонів гривень в одні руки. При цьому група народних депутатів у Верховній Раді



пропонують скасувати такі обмеження та надати дотації для малого й середнього агробізнесу. Отже, діяльність Міністерства фінансів, а також Верховної Ради підтверджує, що часто ініціативи про внесення змін до чинного законодавства мають небезкорисливий характер.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що відсутність нормативно-правового регулювання лобістської діяльності сприяє розвитку корупційних форм впливу на прийняття нормативно-правових актів, є сприятливим середовищем для посадових злочинів. Корупція в органах державної влади України є однією з реальних і потенційних загроз національним інтересам і національній безпеці в Україні, яка все глибше укорінюється в повсякденному житті як основний, швидкий і найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Відповідно до результатів дослідження громадської організації Transparency International, у 2016 році Україна за рівнем корупції в країні посіла 131 місце серед 176 країн [14].

Такий рівень корупції призвів до того, що у 2016 році рівень довіри громадян до політичної системи упав до критичного рівня. Так, за результатами соціологічного опитування Київського міжнародного інституту соціології, 82% українців оцінюють поточну соціально-економічну ситуацію як «погану», основною причиною якої є корупція у вищих ешелонах влади. 84% українців загалом негативно оцінюють «усе, що зараз відбувається в країні» [15]. Таке ставлення призводить до того, що в громадян України немає зацікавленості показувати всі свої отримані доходи, реєструватися суб'єктами підприємницької діяльності, сплачувати податки.

З метою поліпшення ситуації в державі, запровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності має здійснюватися в єдиному контексті з комплексним удосконаленням антикорупційного законодавства. Необхідне внесення змін до низки законодавчих актів, спрямованих на регламентацію діяльності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відносинах із лобістами, запровадження процесуальних механізмів здійснення лобіювання, забезпечення відповідної відкритості органів державної влади, регулювання дієвого механізму запобігання виникненню конфлікту інтересів, закріплення обов'язків органів публічної влади та посадових осіб у відносинах із лобістами, збільшення відкритості органів публічної влади та їхніх посадових осіб, збільшення ефективного громадського контролю за лобістською діяльністю в органах публічної влади, процесуальних механізмів здійснення лобіювання у відповідних органах, установах відповідальності за порушення законодавства у сфері регулювання лобістської діяльності. Без суттєвого зменшення рівня корупції в органах публічної влади легальне лобіювання не зможе стати реальною альтернативою «тіньовому». Прозорість лобістської діяльності в Україні може стати ефективним інструментом профілактики в боротьбі з корупцією в органах державної влади.

Говорячи про суб'єкт лобіювання, варто зазначити, що, незважаючи на те що сьогодні в Україні не існує нормативного акта щодо цього питання, у сфері оподаткування суб'єктами є фізичні та юридичні особи. При цьому це можуть бути як виконавці, так і замовники лобістських послуг, які зацікавлені в прийнятті управлінського рішення на свою користь.

Об'єктами лобіювання є органи державної влади, при цьому це можуть бути органи як законодавчої, виконавчої так і судової влади. Лобістська діяльність у сфері оподаткування найбільше спрямована саме на органи законодавчої та виконавчої влади. Передусім це пов'язано з тим, що Державна фіскальна служба як центральний орган виконавчої влади реалізує державну податкову політику в Україні, розробляє проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності. Крім того, всі зміни в податковому законодавстві регулюються виключно законами України.

Ураховуючи той факт, що лобісти працюють як із Кабінетом Міністрів України загалом, так і з Державною фіскальною службою зокрема, з Верховною Радою України, предметами лобіювання у сфері податків є нормативно-правові акти, що регулюють податкове та митне законодавство України, державну політику у сфері контролю за виробництвом та обі-



гом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державну політику з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державну політику у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів. Отже, поле лобістської діяльності у сфері податків дуже широке через усеохопний характер її об'єктів.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що всі відносини між владою і громадянським суспільством у фіскальній сфері необхідно базувати на дотриманні таких принципів: участь, довіра, підзвітність, прозорість і незалежність.

Сьогодні актуальними залишаються такі напрями вдосконалення у внутрішньополітичній сфері:

- 1) забезпечення неухильного додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист конституційного устрою, вдосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних і моральних підвалин суспільства; підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади;
- 2) забезпечення прозорості в діяльності державних органів, прийнятті управлінських рішень, інформованості населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інститутів;
- 3) формування й удосконалення політико-правових, соціально-економічних і духовно-культурних засад етнонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот і розв'язання міжнаціональних суперечностей [17].

Висновки. Незважаючи на те що лобіювання звикли сприймати як негативне явище, саме це явище допомагає захищати, розвивати права людини. При цьому таку діяльність необхідно регулювати, щоб негативний вплив не міг суттєво обійти демократичний процес. Законодавче регулювання лобістської діяльності має супроводжуватися й належною юридичною деталізацією з урахуванням особливостей вітчизняної правової системи.

Удосконалення системи адміністрування податків і зборів, припинення «лобіювання вузьких інтересів» у сфері оподаткування, спрощення податкової системи має позитивно вплинути на економічне зростання та залучення інвестицій до України. Однак для залучення інвестицій в Україні податкова система повинна бути конкурентною: необхідно сміливо експериментувати з податками, прагнучи все більшої лібералізації податкової системи, зменшення кількості звітів, спрощення системи обліку, зниження рівня безробіття населення, скорочення тіньового сектору економіки, розвиток ринку праці та забезпечення умов гідної праці, що сприятиме соціальній справедливості, виведенню зарплат із «тіні» й забезпечить наповнення бюджетів усіх рівнів.

Список використаних джерел:

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу www.rada.gov.ua.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Business Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.businessdictionary.com.
5. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.
6. Базілевич Д. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко ; Інститут професійного лобіювання та адвокати. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2015. – 111 с. – С. 9.



7. Про лобіювання в Україні : Проект Закону України від 13.04.1999 № 3188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
8. Про регулювання лобістської діяльності в Україні : Проект Закону України від 20.10.2010 № 7269 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
9. Про лобіювання : Проект Закону України від 05.10.2016 № 5144-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Про лобізм : Проект Закону України від 20.09.2016 № 5144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
12. Про встановлення розміру мінімальних оптово-відпускних і роздрібних цін на тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну : Проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sfs.gov.ua/diyalnist/regulyatorna-politika-/regulyatorna-politika/2017-rik/71564.html.
13. Про державний бюджет на 2018 рік : Проект Закону України від 15.09.2017 № 7000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
14. Corruption perceptions index 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
15. Соціально-політичні настрої жителів України та рейтинг підтримки партій і політичних лідерів: листопад 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kiis.com.ua>.
16. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
17. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

