



Яке зло менше. Країну зобов'язали обговорити проект Податкового кодексу

Автори: Олександр МІНІН, Олександр ШЕМЯТКІН (юридична фірма «КМ Партнери»)

З моменту розміщення [проекту Податкового кодексу](#) на сайті Верховної Ради і його прийняття в першому читанні минуло майже два місяці. Проте будь-який законопроект, навіть зміни до [Конституції](#), позаздрить кількості подій і пристрастей, пов'язаних із цим проектом. Який же результат цього колосального потоку енергії, викинутого на папір і в ефір?

Формально — це прийняття Верховною Радою України постанови про всенародне обговорення проекту кодексу як реакція на всезагальну [шквальну критику](#) найрізкіших його положень. Дехто назвав такий крок фактично відхиленням проекту, бо до другого читання буде підготовлений зовсім інший документ.

А якщо по суті...

По-перше, український народ продемонстрував здатність до консолідації в критичний момент. Такі ознаки громадянського суспільства треба тільки вітати. Адже можемо!

По-друге, спроба зберегти обличчя в ситуації з цілковитим провалом першої редакції проекту ПК привела до грандіозної для побудови громадянського суспільства події — всенародного обговорення документа. Хочеться всім нам побажати, щоб таке обговорення стало нормою поведінки в ситуаціях із прийняттям доленосних нормативних актів.

Перший крок назустріч всенародному обговоренню вже зроблено: 3 серпня в газеті «Урядовий кур'єр» було опубліковано проект Податкового кодексу. Наскільки цей документ є дійсно іншим?

Можемо відразу засмутити багатьох: якщо відкинути косметичний ремонт, то документ опублікували практично той самий. Скажемо прямо — ще в липні виникли побоювання, що буде саме так.

По-перше, 15 липня на зустрічі з бізнесом прем'єр-міністр М.Азаров заявив, що із запропонованих до проекту більш як 5000 поправок було враховано лише 300. По-друге, виділеного на доопрацювання часу було вочевидь недостатньо для серйозної переробки документа. На підтвердження цього з Мінфіну стала просочуватися інформація про те, що співробітники міністерства просто не витримують навантаження, пов'язаного з роботою над проектом, і потихеньку звільняються. По-третє, як база для доопрацювання кодексу використовувався той самий скандальний проект.

Як фахівці, котрим постійно доводиться мати справу з тлумаченням норм, насамперед податкових, можемо сказати, що тільки процес розуміння норми права може тривати години. Багато залежить від якості викладу норми і складності питань, які вона регулює. А щоб чітко виписати норму і системно пов'язати її з іншими, треба витратити значно більше часу, ніж на просте розуміння. Необхідно усвідомити, для чого ця норма створюється, які конкретно суспільні відносини вона регулюватиме, як вона на них вплине. І, нарешті, норма повинна пройти ще різні узгодження, на етапі яких мають бути виявлені всілякі ляпи і підтверджена (або спростована) необхідність її існування.

Виходячи з такого підходу, можна однозначно стверджувати, що виправити проект Податкового кодексу до 5 вересня неможливо. Можна тільки внести косметичні правки.

Вже зараз на 99,9% (0,1% для дива виключати ніколи не варто) можна прогнозувати: кодекс, який ухвалять у вересні, не буде прогресивним, зрозумілим і корисним для бізнесу. Він дасть економіці тільки мінус. Усі спроби підправити документ, включаючи, на жаль, і всенародне обговорення, зведуться до метушні і марного витрачання бюджетних коштів.

Тоді навіщо, чому, заради чого усіх нас, пробачте, «нагинають» з цим проектом?

Ми бачимо кілька можливих варіантів. Одним із них може бути те, що ідеї про реформування економіки якось непомітно спочатку пов'язували, а потім просто підмінили Податковим кодексом, котрий, як локомотив, мав потягнути економіку вперед. Це загалом правильно, і Податковий кодекс так і зробить, якщо буде прогресивним, зрозумілим, збалансованим тощо. Але не в цьому випадку!

Ще один варіант: вимогу МВФ, висунуту в обмін на надання чергової «доз», — поліпшити ситуацію зі збиранням податків — стали асоціювати з прийняттям Податкового кодексу. Мовляв, приймемо кодекс — і все відразу почне збиратися, та ще й перед МВФ відзвітуємо. Саме цим можна пояснити те, що перша редакція була такою драконівською. Проте прийняття кодексу і поліпшення ситуації зі збиранням податків — речі різні. І якщо сьогодні існують «обрані» компанії, які не сплачували податків, то вони так і залишаться, незалежно від існування кодексу та його якості. Якщо існує [тіньова економіка](#), то такий кодекс лише збільшить відсоток цієї самої економіки.

Можливо, є й інші причини, чому так швидко почали приймати. Наприклад, ДПАУ офіційно обгрунтовує це необхідністю кодифікації законодавства. Як фахівці зазначимо, що коли йдеться лише про кодифікацію, то для цього достатньо зібрати існуючу нормативну базу з податкових питань в одному документі, не змінюючи її суті. При цьому кодифікація заради кодифікації потрібна лише студенту, щоб за ніч підготуватися до іспиту...

Як зазначають чиновники (див. «ДТ», №27 від 17 липня 2010 року «[У пошуках системи координат](#)»), щоб збалансувати інтереси влади, бізнесу і громадян в оподаткуванні, насамперед необхідно стабілізувати економіку, фінансову систему. Для збалансування інтересів можна порадити уряду створити офіційний сайт, де кожен матиме можливість побачити, скільки коштів надійшло до бюджету і куди їх було витрачено державними органами, як це відбувається у США (<http://www.usaspending.gov/>). Упевнені, що в такому разі охочих сплачувати податки стане значно більше порівняно з прийняттям проекту Податкового кодексу або проекту Податкового кодексу №2.

Стабільність системи оподаткування, спокій для бізнесу і мінімальне адміністративне навантаження — це те, що сприяє розвитку внутрішнього бізнесу і приводить інвестора в економіку. Заради чого можна відмовитися від стабільності нехай і не ідеальної податкової системи? Тільки заради значно кращої для економіки податкової системи.

Чи розуміють це в уряді? Судячи з наявної у нас інформації, дуже навіть розуміють — розумні люди там усе ж таки зустрічаються. У чому ж тоді проблема? Чому вони не зупинять прийняття такого кодексу?

Що має зробити професіонал, котрий обіймає посаду віце-прем'єра або міністра фінансів у такій ситуації? На нашу думку, він має зробити все, аби пояснити всім, включно з президентом, що такий кодекс приймати не можна. Що за такі строки і в рамках обраної методики роботи над кодексом прийняти корисний для країни документ просто неможливо.

А що роблять наші «професіонали»? Вони, розбиваючи чоло і збиваючи коліна, кидаються реалізовувати поставлене завдання — за будь-яку ціну, але прийняти документ під назвою «Податковий кодекс». Для цього підготовлено потужну піар-підтримку, яка стартувала одночасно з опублікуванням трохи підправленого проекту.

В опублікованому 3 серпня проекті ПК порівняно з першим варіантом переписали тільки ті норми, які викликали найбільшу критику. У результаті повернули існуючий сьогодні інститут узгодження податкових зобов'язань. Податкові зобов'язання, визначені контролюючими органами, як і зараз, вважатимуться узгодженими тільки після завершення апеляційного оскарження. Це великий плюс. У кодексі також практично повернулися до існуючої моделі ПДВ. Внесено незначні правки в розділ про прибуток, а також у розділі про єдиний податок зменшено перелік видів діяльності, на які єдиний податок не поширюється. От, власне, і все.

Зважаючи на все, кодекс приймається за сценарієм: спочатку забрати все, а потім повернути менше половини. Змінений проект кращий, ніж прийнятий у першому читанні? Так, згодні! Тоді будьте щасливі, ваші найгірші сподівання не виправдалися!

Є чітке відчуття, що зараз, у процесі активної інформаційної підтримки кодексу, порівнюватимуть не існуюче законодавство з опублікованим проектом, а опублікований проект — з прийнятим у першому читанні. До цього всі мають бути готові. Якщо хтось братиме участь у таких обговореннях, то наполягайте на порівнянні опублікованого проекту саме з чинним законодавством.

Якщо ж уряд справді (а не формально) хоче провести громадські слухання, то питання має ставитися так: «За вашою оцінкою, якщо порівнювати у сукупності норми опублікованого Податкового кодексу і норми чинного законодавства, то який із варіантів ви вважали б кращим для розвитку бізнесу: (1) прийняття і впровадження Податкового кодексу або (2) збереження чинного податкового законодавства як «меншого зла»?»

Саме узагальнення таких оцінок під час всенародного обговорення покаже, куди реально спрямований вектор запропонованих змін у податковому законодавстві.

Очевидно, така «карма» в українців — постійно вибирати менше зло. Немов знову опинитися у другому турі президентських виборів.

У попередній статті в «ДТ» (№24 від 26 червня 2010 року [«Баланс інтересів як ознака демократії чи локшина під назвою «проект Податкового кодексу»](#)) ми вказали на найбільш негативні, на наш погляд, положення прийнятого в першому читанні кодексу. В опублікованому проекті їх немає. Може, це випадковість, а може, статтю почитали і врахували, хто знає? Але, як-то кажуть, чого на світі не буває, може, і зараз врахують. Тому хочемо навести деякі приклади з опублікованого проекту, які дісталися в «спадок» від прийнятого в першому читанні. Можливо, їх теж приберуть...

При цьому всі порівняння ми робитимемо між нормами опублікованого проекту кодексу і чинного законодавства.

У проекті передбачено нову підставу для визначення податкових зобов'язань контролюючими органами. Такою підставою є рішення суду про визнання особи винною в ухилянні від сплати податків (п/п. 19.3.4 розділу II). Однак при поверненні до інституту узгодження податкових зобов'язань це просто неможливо. Справа в тім, що на сьогодні Верховний суд України встановив чітку практику застосування ст. 212 Кримінального кодексу. Вона зводиться до того, що поки податкові зобов'язання не є узгодженими (тобто винесене податкове повідомлення не було оскаржене або було залишене в силі у процесі апеляційного оскарження), відсутній сам факт ухилення від сплати податків, оскільки немає суми податку, яка не надійшла до бюджету.

Як у такій ситуації може взагалі з'явитися вирок суду? Це або ляп, викликаний неякісною підготовкою проекту №2, або навмисно залишений «гачок», щоб потім все-таки перемістити розгляд податкових справ з адміністративних судів у кримінальні. Саме на такий «гачок» вказує положення пункту 23.4 розділу II проекту, в якому детально описується процедура винесення рішення на підставі кримінальної справи. У цьому пункті також зазначається, що скасування податкового повідомлення — рішення не може використовуватися як доказ для виправдання обвинувачуваного. Закладається ситуація, коли юридична особа виграє спір у податкових органів, тобто адміністративним судом буде встановлено факт відсутності податкових порушень, а головний бухгалтер такої юридичної особи буде визнаний винним в ухилянні від сплати податків на суму неіснуючих податкових зобов'язань. Але ж це маячня! Це ж як треба не любити свій народ, щоб таке писати...

Ще один подібний випадок — згадування в п. 25.6 розділу II кодексу того, що контролюючий орган на суму грошових зобов'язань, збільшених у процесі судового оскарження, направляє нове податкове повідомлення. З цієї норми випливає, що тепер суд, розглядаючи спір з податковим органом, вирішуватиме не тільки питання про правомірність чи неправомірність податкового повідомлення, а й про те, яких штрафних санкцій або грошових зобов'язань податковий орган не застосував, хоча мусив. Так і хочеться запитати в автора проекту — а це як? Ви взагалі функцію суду розумієте?

Уряд анонсував зближення податкового і бухгалтерського обліків. В опублікованому кодексі, крім обов'язку платника податків вести облік податкових різниць (по суті, третій вид обліку, на додачу до існуючих

бухгалтерського і податкового), таким зближенням і не пахне. Приміром, дохід для цілей податку на прибуток визначатиметься за моментом переходу права власності (п. 6.1 розділу III). У бухгалтерському обліку визнання доходу пов'язують з моментом переходу ризиків, що на практиці в більшості випадків не збігається з моментом переходу права власності.

У ситуації з таким зближенням двох обліків цілковитим цинізмом є вимога п. 6.1 розділу II кодексу про те, що показники податкової звітності можуть бути сформовані тільки за умови, що, наприклад, валові витрати підтверджені як первинними документами, так і регістрами бухгалтерського обліку і бухгалтерської звітності. Хочеться запитати в авторів — а який стосунок мають регістри обліку до питань оподаткування за такого «зближення» обліків? Закладено ще один серйозний «гачок» для «тупого» донарахування.

Стаття 6 розділу II кодексу взагалі просякнута трепетною любов'ю авторів до платників податків. Вона передбачає, що якщо до кінця перевірки платник податків не надав запитаних документів, то подальше їх надання до суду не може бути підставою для скасування податкових повідомлень. Щоправда, платнику надають право врахувати такі документи надалі. Безглузді наслідки, які виникнуть у зв'язку з такими нормами, можна малювати до нескінченності. Але на деяких усе ж таки варто зупинитися.

За годину до закінчення перевірки інспектор вимагає у підприємства документи, що стосуються операцій із конкретним контрагентом за останні два роки. Проста відповідь, що всі документи вже надані, навряд чи допоможе, адже інспектор хоче побачити документи щодо конкретного контрагента. Тому ручками доведеться працювати не інспектору, а бухгалтеру. За годину вибрати всі операції (якщо підприємство велике) просто нереально. Інспектор напевно поспівчуває такому бухгалтеру і зменшить витрати на суму всіх оплат, зроблених такому контрагенту.

Далі норми кодексу надають право платнику подати в податкову протягом трьох днів копії всіх документів, не наданих інспектору. Хто знайомий з документообігом на великому підприємстві, розуміє, про який обсяг документів ідеться. Але проблема навіть не в цьому. Проблема в тому, що будуть сотні ситуацій, коли документ фізично не можна надати. Наприклад, він перебуває у філії або в сейфі в недбалого менеджера, котрий пішов у відпустку. І що тоді? Навіть якщо платник має право врахувати такі операції в наступних періодах, то штрафи і формальне кримінальне переслідування залишаються.

Та це ще не вся біда. Якщо підприємство надало перевіряльникам документи пізніше, ніж за три дні до закінчення перевірки, то податковий орган може подовжити перевірку ще на п'ять днів. І так до нескінченності. Якщо постійно запитувати документи в останній день перевірки, то завжди будуть підстави для її подовження...

З точки зору зневажання українського платника податків стаття 6 розділу II кодексу написана ідеально. А от з точки зору платників податків... Утім, кому це цікаво?

При читанні проекту складається враження, що Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити постійне зростання імпорту паперу з Фінляндії. Такої кількості копій документів, які з'являться у зв'язку з прийняттям ПК, країна ще не знала. А ще ми,

напевно, взяли зобов'язання перед Китаєм щодо імпорту копіювальної техніки і комплектуючих.

Свої відчуття від вищевикладених новел можете сміливо множити на два. Річ у тім, що оте все, що може робити податкова, тепер може робити і митниця. Вона ж такий самий контролюючий орган у термінах кодексу, яким митниці надано право самій встановити порядки проведення перевірок. Без коментарів.

Ще треба згадати, що проект передбачає набрання кодексом чинності з 1 січня 2011 року. Тобто вимога прийняти закон за півроку до початку бюджетного року порушується. Яке ж ставлення буде до цього кодексу у платників, якщо він від самого початку порушує їхні права?

Можна нескінченно довго розповідати про те, яка «зрозуміла» податкова політика настане з прийняттям Податкового кодексу, але навряд чи варто забирати час читачів і витрачати свій. Особливо коли немає чіткого розуміння, заради чого. Хоча нам як консультантам прийняттю такого кодексу треба б аплодувати, адже роботи стане більше. Та тільки огидно від усього цього крутіства і перспектив працювати з ним...

Адреса статті: <http://www.dt.ua/2000/2040/70124/>