Податково-митна гойдалка: то злука, то розлука!

*Ірина Петрова,Костянтин Швабій*11 січня, 17:39ZN №1226, 12 січня — 18 січня

У арифметиці від перестановки доданків сума не змінюється.

У хімії послідовність додавання інгредієнтів реакції важлива, оскільки її зміна може призвести або до вибуху, або, якщо додавати правильно, до потрібного результату.

В економіці все іще складніше: результат одних і тих самих дій і заходів не є інваріантним ні стосовно процесу, ні стосовно місця і часу. Це ми побачили на прикладі, тепер уже можна з упевненістю казати, невдалої реформи ДФС шляхом об'єднання в єдину структуру податкової та митної служб України за взірцем британської моделі, адже справа, не доведена до завершення, вдалою вважатися не може.

Сім років розмов про розбудову сервісної служби, майже шість років очікувань синергетичного ефекту від злиття податкової та митниці, і от колесо історії гойднулося в інший бік. Кабмін своїм рішенням розділив ДФС на Податкову службу та Митну службу України. Передбачається також створення окремої служби фінансових розслідувань чи чогось на кшталт цього. Що це має бути, поки що не знає ніхто. Припустимо, що й навіть самі ініціатори такого кроку. Про її важливість для збору податків у структурі зазначених служб докладніше трохи нижче.

Тут слід зазначити, що такого непідготовленого в усіх сенсах (правовому, фінансово-економічному, кадровому, організаційному тощо) рішення уряду ми не бачили вже давно. І це саме по собі говорить лише про таку властивість наших можновладців, як створення проблем для того, щоб самим їх потім успішно вирішувати. Завдяки цьому ми побачили в черговий раз прояв політичної волі лише з від'ємним знаком. Ця риса притаманна політикам з прихованими намірами напередодні чергових виборів, коли у них є відчуття негативного майбутнього результату. Перед електоратом створюється видимість напруженої реформаторської активності, а якщо такими в принципі нікчемними і незначними поступками можна задовольнити ще й зовнішніх кредиторів, то рішення буде прийняте, навіть якщо воно не підготовлене. Всі розводять руками, але зробити вже нічого не можна. Свідками саме такої події ми стали і цього разу.

У принципі виходить ідеальна ситуація на майбутнє. Якщо вибори буде програно, то свиня у вигляді недосформованих, малоконтрольованих і, просимо зазначити, найбільших за кількістю працівників державних служб, що повинні відповідати за основи функціонування будь-якої держави — збір податків до державного бюджету, — підкладається наступному уряду. Якщо нинішні залишаться при владі, то завжди можна сказати, що то була вимога МВФ для отримання чергового траншу кредиту. Питання відповідальності знято, а що ще потрібно для того, аби й надалі мати можливість політичної реінкарнації навіть за найбільш несприятливих розкладів.

У результаті такого непродуманого і непідготовленого рішення про розлуку податкової з митницею на платформі комітету з питань податкової та митної політики Верховної Ради мають розпочатися консультації та обговорення в експертному середовищі щодо структури нових служб. Але насправді найболючіше питання, що має бути вирішене, — це питання розподілу фінансування між ними.

Перетворення ДФС на три окремі служби не скасовує необхідності збирати податки, а її результативність, на нашу думку, може бути значно меншою у разі ліквідації саме всередині податкової служби структури, відповідальної за примусове стягнення податків і протидію податковим правопорушенням. У такому випадку ризик недоотримання запланованих надходжень суттєво зростає, а в корумпованих країнах з низькою податковою культурою і слабкими інститутами — й того більше. З чого випливає таке переконання?

По-перше, втрачається оперативність і злагодженість взаємодії між службами, що безпосередньо відповідальні за збір податків, у цьому разі — між податковою і митною та службою, що повинна протидіяти податковим правопорушенням. Як засвідчує вітчизняний досвід, державні структури, об'єктом уваги яких мають бути одні й ті самі явища чи процеси, як правило, вдаються між собою до недобросовісної конкуренції, а інколи й до неприхованої боротьби. Подивіться на цілу низку наших антикорупційних органів чи силових відомств, і ви зрозумієте, про що йдеться.

По-друге, міжнародний досвід показує, що підрозділи примусового стягнення існують у структурі податкових служб 65 країн світу, окрім Колумбії, Кіпру, РФ та Литви. РФ і Колумбія, м'яко кажучи, дуже специфічні країни, де питаннями стягнення податків займаються спецслужби, не пов'язані з податковими органами, Кіпр — це де-факто офшор, а в Литві, як підказав нам один із колег, ці функції передано відповідному департаменту поліції, який є аналогом нашого УБОЗ. Тобто, незважаючи на значно вищий рівень податкової культури і свідомості громадян, провідні країни світу не відмовляються від так званих підрозділів примусу в структурі своїх податкових служб.

Візьмемо для прикладу Норвегію. Ця країна, на наше переконання, характеризується одним із найвищих рівнів податкової культури громадян у світі. Один лише факт. Світові лідери з нагромадження багатства в офшорах — це такі країни, як ОАЕ (понад 70% національного ВВП), Венесуела (більш як 60%), Саудівська Аравія (56%), РФ (майже 50% ВВП), що стають багатими за рахунок експорту вуглеводнів, при цьому значна частка цього багатства приватизується елітами. В Норвегії ж фактично всі кошти від експорту нафти зберігаються у фонді національного добробуту, а в офшорах — менш як 5% національного ВВП. Попри такий рівень свідомості платників податків у цій країні, вона має в структурі податкових органів службу примусового стягнення податків і протидії податковим правопорушенням. На нашу думку, практика існування таких підрозділів є стримуючим фактором для несумлінних платників податків. Відсутність таких підрозділів, навпаки, призведе до значних втрат

податкових надходжень навіть там, де рівень добровільності сплати податків є високим.

По-третє, якщо британський досвід з об'єднання служб нам не став у пригоді, то розглянемо більш детально досвід організації діяльності податкових і митних служб в іншій провідній європейській країні — Німеччині. Там дійсно існують дві різні структури, діяльність яких згідно з параграфом 1 Федерального закону "Про фінансове управління" від 6 вересня 1950 р. координує Федеральне міністерство фінансів.

З 1 січня 2016 р. Генеральна митна дирекція і Федеральне управління податків як окремі юридичні особи є вищими федеральними органами Німеччини, кожен з яких має власну розгалужену структуру. Так, митна служба Німеччини, що налічує загалом близько 39 тис. працівників, на чолі з Генеральною митною дирекцією, яка з січня 2016-го складається з дев'яти дирекцій і в якій працюють понад 7000 службовців, розміщується у місті Бонні. Середня ланка митних органів на рівні федеральних земель у цій структурі відсутня, проте діють численні митні органи на місцевому рівні.

Особливу роль у роботі митних органів відіграє і кримінальна митна служба (дирекція 8), в якій працює понад тисяча службовців. Вона займається розслідуванням злочинів у митній сфері (середньої тяжкості, тяжких злочинів, організованої злочинності), а також вживає заходів із протидії цим злочинам; координує діяльність оперативно-розшукових митних управлінь; здійснює фінансовий моніторинг діяльності організацій, що проводять операції, які пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму, розповсюдженням зброї масового знищення; здійснює управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; веде боротьбу з нелегальною трудовою діяльністю, а також припиняє спроби ввезення до Євросоюзу фальсифікату.

Завдяки злагодженій і скоординованій роботі 67 мобільних митних груп і мобільних пересувних сканер-приладів, 1200 працівників наземних митниць, 31 митного корабля, 350 працівників, що здійснюють митний контроль на воді, 2600 митників на кордоні зі Швейцарією, а також в аеропортах і морських пунктах пропуску, а також 3400 працівників так званих мілітаризованих оперативно-розшукових митниць досягнуто значних результатів у діяльності. За минулий рік зусиллями майже 7000 митників було здійснено заходи фінансового контролю нелегальної трудової діяльності, під час якого було перевірено 52 тис. підприємств, відкрито 108 тис. проваджень, розслідування по яких успішно завершені, що попередило завдання збитків бюджету на загальну суму майже 1 млрд євро. У рамках боротьби з контрабандою, що набула транснаціонального значення не лише в Німеччині, але й загалом у світі, німецькими митниками, в тому числі й наділеними "мілітаризованими" повноваженнями, у 2017 р. було вилучено тютюнових виробів на суму 77 млн євро, понад 7 т кокаїну, більш як 2,8 т марихуани, 488 кг гашишу, 83 кг метамфетаміну, 62 кг героїну. Крім того, виявлено фальсифікованих товарів на суму 196 млн євро, 70% яких надходить з Китаю і Гонконгу.

Вищим федеральним центральним органом у сфері справляння податків є Федеральне управління податків. На місцевому рівні фінансові управління земель мають у структурі так звані підрозділи STRAFA=FA, які хоч і не озброєні, як митники і поліція, але при цьому виконують "мілітаризовані" функції. Зокрема, працівники одного з підрозділів уповноважені здійснювати адміністративні провадження відносно неплатників податків і мають при цьому повноваження прокурора (StraBUST), а працівники іншого структурного підрозділу здійснюють кримінальні розслідування у сфері ухилення від сплати податків, за які передбачена кримінальна відповідальність, і наділені при цьому поліцейськими повноваженнями, хоча не мають права носити та застосовувати табельну вогнепальну зброю (SteuFA).

Так, у федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія існують 115 фінансових управлінь, в яких десять підрозділів податкових розслідувань, де працюють 690 оперативних працівників, повноваження яких під час проведення оперативно-розшукових дій не вужчі, ніж у працівників поліції. Крім того, для отримання доказової інформації в рамках федерального законодавства ними успішно використовуються мобільні прилади Mobile Devices для зчитування інформації з гаджетів, навігаційних автомобільних систем, комп'ютерів Universal Forensic Extraction Device (UFED) від Cellebrite (Ізраїль), ліцензія на один коштує 7500 євро, а також пакетне програмно-апаратне забезпечення для фізичного поновлення даних з різних мобільних пристроїв XRY MSAB (Швеція). Чи це не поліцейські способи отримання інформації, що має доказове значення для слідства і суду? Загалом у Німеччині налічується близько 6800 працівників податкового розшуку, які працюють у тандемі з ревізорським складом фінансових управлінь земель.

З огляду на це, лише за офіційними даними Федерального міністерства фінансів Німеччини, підрозділами з розслідування адміністративних податкових правопорушень у 2017 р. було здійснено 62 тис. проваджень в адміністративних справах і стягнуто у вигляді штрафів понад 168 млн євро.

За цей же період підрозділами кримінальних податкових розслідувань було завершено 35 тис. проваджень і стягнуто до бюджету близько 2,9 млрд євро, винесено вироків у вигляді позбавлення волі загальним терміном 1568 років.

Отже, головний висновок з цього такий. Увесь цей апарат протидії податковим і митним правопорушенням існує в структурі відповідних відомств Німеччини — країни, що характеризується не найгіршими позиціями за показником податкового розриву. За оцінками європейських дослідників К.Рачковскі і Б.Мроца, податковий розрив у Німеччині у 2015 р. був нижчим за середньоєвропейський показник на 1,7% і становив 6% ВВП цієї країни. За їхніми ж оцінками, в Литві значення цього показника становило аж 11% ВВП країни, і це при тому, що непорівнянними є масштаби економік цих країн. Адже тут простежується загальна закономірність, доведена науковими дослідженнями: що більше податків в абсолютних розмірах ви маєте збирати (тобто по факту, що більшою є ваша економіка), то більша величина податкового розриву у вас має бути.

Насамкінець хотілося б зазначити, що публікацією цього матеріалу ми в жодному разі не претендуємо на істину в останній інстанції, тим більше не намагаємося знайти аргументи на користь збереження існуючого статус-кво. Реформа ДФС назріла вже давно, ймовірно, найкращий час для неї було вже втрачено. Якщо наша позиція комусь видається заангажованою, то нехай так воно й буде. Ми лише прагнемо додати важливих аргументів до дискусії, що має розпочатися в експертному середовищі. Мусимо пам'ятати, що істина якраз і народжується в смисловому полі, породженому відмінністю думок. Якщо всі позиції зважуються і розглядаються, то, може, бодай цього разу в процесі обговорення безпосередніх шляхів перетворення ДФС на окремі служби буде прийняте дійсно державницьке і зважене рішення.