

Нацбюро фінансової безпеки. Недоречність доречного

Костянтин Швабій

16 березня, 18:04

ZN №1185, 17 березня — 23 березня

Корупція в Україні — системна проблема, яка виступає прямою загрозою не лише фінансовій чи економічній безпеці держави.

Корупція в Україні — системна проблема з тривалою історією, яка виступає прямою загрозою не лише фінансовій чи економічній безпеці держави. Достатньо поглянути на світові рейтинги, що характеризують стан і динаміку тенденцій у цій сфері в нашій країні. Але це для іноземців, потенційних, як-то кажуть, інвесторів. Для громадян головне, звичайно, не це, а відчуття втрачених можливостей і незрозумілих перспектив, обривки фраз, почуті в транспорті, роздратованість людей, думки колег і зовсім незнайомих людей. Усе говорить про такі масштаби корупції, що під великою загрозою опиняється незалежність країни взагалі, адже цілісність її давно порушено. Цілі шматки української території, на жаль, втрачено на довгі роки саме через тотальну корупцію і передусім політичну, що панувала в країні впродовж усього періоду новітньої незалежності.

З огляду на це заперечувати необхідність боротьби з корупцією в Україні може лише людина несповна розуму. Але ефективних дій у цій сфері наше суспільство давно не спостерігає, бачимо лише ефектні медійні проекти, які, створивши бурю в склянці води, з часом сходять нанівець. Благородні наміри численних політиків і кандидатів на високі посади, які приходять до влади з антикорупційними гаслами, миттєво перетворюються на пустопорожні обіцянки. Люди зневірені, довіра в суспільстві тане, як весняний сніг.

Здавалося б, от воно! Президент України гучно та ефектно оголосив про створення Національного бюро фінансової безпеки (НБФБ). Але і цього разу суть принесено в жертву політичним гаслам, тому, проаналізувавши окремі положення законопроекту, можна казати про абсолютну недоречність здавалося б доречної ініціативи. Принаймні в тій формі, що пропонується.

Мета і завдання діяльності, відповідно до другої статті законопроекту про НБФБ, — це "забезпечення фінансової безпеки держави шляхом побудови та дієвого функціонування системи своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню у майбутньому". З таких формулювань випливає, що фінансову безпеку держави забезпечено, а загрози можливі лише у майбутньому. Насправді все з точністю до навпаки: загрози у теперішньому часі, а безпека — це справа завтрашнього дня. До того ж дбати про фінансову безпеку держави, тим більше в сфері публічних фінансів, насамперед повинне Міністерство фінансів України, а боротися із системними загрозами у цій сфері йому мав би допомагати цілий ряд державних установ на чолі з Держфінмониторингом і податковою міліцією, статус якої на сьогодні мало хто розуміє.

До речі, якщо проаналізувати **завдання НБФБ** (див. табл.), визначені п'ятою статтею законопроекту, то можна побачити, що вони **дублюються із завданнями цілого ряду державних органів та установ. Ми знову множимо сутності без необхідності, які розмивають ключові державні функції і створюють підґрунтя для недоброзичливої, а головне, зовсім непотрібної конкуренції між різними державними структурами.**

Здається, все зрозуміло та очевидно, але при цьому передостанній пункт зазначеної таблиці потребує особливого коментаря. Насторожує те, що фактично там записано **повноваження НБФБ щодо впливу і визначення державної політики у сфері публічних фінансів, тобто податкової, бюджетної, боргової політик. Це повноваження, знов-таки, Міністерства фінансів**, і виглядає досить дивним, що по суті установа, основна функція якої полягає в оперативно-розшуковій діяльності, буде дотичною до проблем фіскальної політики. Але ж СБУ чи МВС не дають ніяких порад НБУ щодо монетарної політики, хоча, очевидно, їхні експерти також багато чого цікавого могли б розповісти. То на якій підставі НБФБ надаватиме рекомендації Мінфіну? Де логіка, а головне, здоровий глузд? Боже борони, аби ці рекомендації НБФБ мали ще директивний характер!

Хотілося б також бачити, яку суму додаткових коштів з державного бюджету буде витрачено на функціонування НБФБ, що закріплено статтею 48 законопроекту? Якщо ефективність цього органу буде такою, як, скажімо, НАЗК, а передумови до цього є, то слід гарно подумати над доречністю недоречного. Нагадаємо, що згідно з офіційним звітом НАЗК за 2017 р. для того, щоб перевірити 634 декларації щодо 480 осіб, було витрачено 100 млн грн. При цьому ознак незаконного збагачення в жодній декларації знайдено не було! Єдина відмінність, що у випадку з НБФБ буде витрачено не сотні мільйонів гривень, а мабуть уже мільярди, адже чисельність бюро передбачається до 4000 осіб. Додайте сюди ще час і гроші на їх підготовку, тож у підсумку сума набіжить чималенька. І все за рахунок платників податків.

Аналітично-інформаційна робота НБФБ, поза сумнівом, ключова ланка діяльності відомства, має ґрунтуватися на моделі Intelligence Led Policing, або "слідство, кероване аналітикою". Це добре і красиво, проте хотілося б якоїсь конкретики. В тому океані даних, з якими доведеться працювати майбутнім детективам-аналітикам, вони просто потонуть, навіть не зробивши жодного ковтка свіжого повітря. А з ними як результат чергової дискредитації реформ — наші надії на кращу долю. Підходять до вирішення таких надскладних аналітичних завдань, аналізу масивів big data в ручний спосіб у час, коли створено штучний інтелект, є щонайменше ознакою невідповідності проекту до ефективної роботи. Важливо не тільки, як робити, а й хто це робитиме. Слід погодитися вже із сформульованою думкою експертів, що дане відомство займатиметься не стільки аналітично-інформаційною роботою, скільки оперативно розшуковою діяльністю. Там усе по-військовому — присяга, дисциплінарно-кваліфікаційні комісії, перевірки детективів тощо. Як у цю картину світу мають вписуватися "ботани" і "білі комірці", що повинні забезпечувати data mining та аналіз великих масивів даних, важко собі уявити. Адже це мають бути люди не тільки з новими компетенціями, а й із новими цінностями. Вони апріорі погано вписуються в поліцейську філософію пропонованого бюро.

Однак головна проблема навіть не в цьому, а в тому, що знову все буде монополізовано. Призначення на посади, нехай навіть за конкурсом (а ми добре знаємо, як у нас конкурси проводяться, згадаймо ДФС, ДБР, ВАСУ тощо), підзвітність, доступ до реєстрів, знову якісь державні таємниці, які, за великим рахунком, нічого не вартують. За умов недостатньої політичної волі для боротьби з корупцією такий орган не є інструментом забезпечення безпеки. Він, навпаки, перетворюється на пряму загрозу для майбутнього країни. Політична система України є анократією, де еліти весь час змагаються між собою за владу, а це значить, що спокуса використати такий ресурс проти політичних опонентів завжди є і буде. Країна не може залежати від настроїв і примх однієї людини, повинні працювати інститути. До тих пір створювати такі проекти надзвичайно ризиковано.

Необхідні передумови ефективної боротьби з корупцією — це дистанціювання держави від бізнесу, джерел збагачення від державного бюджету, законодавчих ініціатив від штучних конкурентних переваг. У незрілій демократії, якою є Україна, це ключовий системний ризик, і жодні новостворені і наділені навіть надзвичайними повноваженнями органи безпеки не вирішать цієї проблеми самотужки. Достатньою умовою для забезпечення національної та фінансової безпеки в нашій державі є політична воля, якої явно бракує. Підґрунтям для таких висновків слугує купа нерозкритих кримінальних справ по вбивствах журналістів, розстрілах на Майдані, не доведених до вироку антикорупційних проваджень. Остання така крапля — непідписання Україною угоди про MLI (багатосторонньої угоди, що дає змогу внести зміни до всіх двосторонніх угод про подвійне оподаткування) в рамках проекту BEPS на початку цього року.

Що у підсумку? У підсумку не потрібно шукати складних рішень, коли є прості (хай і болісні!). Не потрібно нічого вигадувати, коли вже все придумано до нас, не потрібно людей тримати за дурнів, коли вони розумніші за багатьох наших політиків.

Якщо ми відкриті для прогресивного світу і до реформ, то чого ж ми насправді не використовуємо передовий світовий досвід? Таким прикладом може бути багаторічна цілеспрямована і впорядкована робота Служби внутрішніх доходів США з деофшоризації доходів своїх громадян. На початку проекту в уже далекому 2008 р. був шалений опір фінансових магнатів і банкірів, які, прикриваючись банківською таємницею, сприяли ухиленню від сплати податків. Але у 2009 р. швейцарський банк UBS під тиском уряду США та G-20 розкрив інформацію про активи 4450 резидентів США. Згодом, як відомо, 2010-го президент Обама підписав FATCA, а Служба доходів підготувала цілий пакет рішень (ad hoc legal steps), спрямованих на добровільне розкриття офшорних рахунків. Завдяки цим програмам кількість відомих Службі доходів США рахунків резидентів цієї країни на Кайманових островах за короткий проміжок часу зросла в десять разів! Результат першої хвилі деофшоризації рахунків такий: розкрито 15000 рахунків і отримано 3,4 млрд дол. до скарбниці у виглядів податків і штрафів. Наступна хвиля — ще результативніша: розкрито ще 45000 рахунків і отримано до бюджету США вже 6,5 млрд дол. надходжень. Така послідовна діяльність станом на сьогодні дала змогу розкрити активи, що належать резидентам США, на суму більш як 120 млрд дол. Приріст об'єкта оподаткування за цими активами у вигляді дивідендів, відсотків і капіталізації — 2,5–3,8 млрд дол. Додаткові щорічні податкові надходження від цих дій — до 1 млрд дол. Зрозуміло, що відносно офшорів українських резидентів суми будуть значно меншими, але й цього буде достатньо для того, щоб зрушити справу з місця.

То, може, з цього і почнемо, а не будемо дбати про своєчасне виявлення та запобігання й усунення лише потенціальних ризиків і загроз? Якщо рухатися в цьому напрямку, то тут з високою ймовірністю можна швидко отримати відразу кілька позитивних результатів. По-перше, це додаткові надходження до бюджету. По-друге, це сигнал усім у світі і передусім українському суспільству, що країна дійсно готова до кардинальних перетворень. По-третє, ймовірно, що за зовнішнім офшором і внутрішній — тіньовий сектор економіки — почне зменшуватися. Насправді відновлення довіри в нашому суспільстві є фундаментом і запорукою успішності всіх подальших змін і реформ. Створення нових держструктур без гарантії їхньої успішності — це точно не той шлях, яким нам слід сьогодні рухатися.

