

УДК 342.951

О.В. Тильчик,

кандидат юридичних наук, доцент

ІНСТИТУЦІЙНІ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена питанню наукового осмислення ролі Державної фіскальної служби України як суб'єкта детінізації економіки. Зроблено спробу визначення її інституційної спроможності в умовах розпочатих адміністративної та податкової реформ, та окреслено можливі шляхи підвищення ефективності діяльності із протидії тіншовій економіці, наслідки запровадження окремих організаційно-функціональних змін.

Ключові слова: інституційні спроможності Державної фіскальної служби України, детінізації економіки, протидія тіншовій економіці, функції контролюючого органу.

Статья посвящена вопросу научного осмысления роли Государственной налоговой службы Украины как субъекта детенизации экономики. Осуществлена попытка определения ее институциональной состоятельности в условиях начатых административной и налоговой реформ и очерчено возможные пути повышения эффективности деятельности по противодействию теневой экономике, последствия введения отдельных организационно-функциональных изменений.

Ключевые слова: институциональная состоятельность Государственной налоговой службы Украины, детенизация экономики, противодействие теневой экономике, функции контролирующего органа.

Paper is devoted to the issue of scientific understanding of the role of the State Fiscal Service of Ukraine as a subject of legalization economy. An attempt to determine its institutional capacity in terms of initiated administrative and tax reforms, and outlined possible ways to improve the effectiveness of countering shadow economy, the implications of some organizational and functional changes.

Keywords: institutional capacity of the State Fiscal Service of Ukraine, legalization of the economy, combating the shadow economy, the functions of supervisory authority.

Розвиток України у напрямі становлення як правової держави з європейськими стандартами життя, соціального забезпечення, економічної безпеки, привабливими інвестиційними умовами вимагає проведення системних реформ, складовою яких є підвищення якості інституційного забезпечення правового захисту економіки та ефективна протидія її тінзації. У зв'язку із чим, останні десять років активно обговорюються проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності контролюючих органів України, розмежування контрольної та правоохоронної функцій у їх діяльності, обмеження щодо застосування заходів адміністративного впливу тощо. Значна кількість передвиборчих програм кандидатів на зайняття політичних посад містить власне бачення на розв'язання зазначених проблем, що не виключає можливості та необхідності побудови врешті-

решт оптимальної інституційної моделі, за якої забезпечувалися б інтереси як держави, так і платників податків.

Окремі аспекти правового забезпечення детінізації економіки розглядали у своїх працях О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, З.С. Варналій, В.М. Попович, О.П. Рябченко та інші. Водночас нині гостро стоїть питання формування ефективної системи суб'єктів протидії тіншовій економіці з урахуванням пришвидшення реформування правоохоронної складової протидії загрозам національній безпеці України. Зазначене зумовлено складною економічною та політичною ситуацією в Україні, що суттєво обмежує можливості фінансування кардинальних організаційно-структурних змін, вимагає забезпечення мобільності та оперативності чинних інституцій тощо.

Метою цієї публікації є спроба аналізу сучасного стану інституційної спроможності Державної фіскальної служби України як суб'єкта детінізації економіки та розробка пропозицій щодо можливих шляхів підвищення ефективності її діяльності. При цьому необхідно враховувати науково обґрунтовані комплексні заходи, проголошені та частково впроваджені під час перших етапів адміністративної і податкової реформ, позитивно сприйняті як Європейською спільнотою, так і вітчизняним бізнесом, громадянами України.

Реформування податкової системи в цілому та суб'єкта владних повноважень, що забезпечує реалізацію податкової та митної державної політики, останні роки незалежності України постійно обговорюється в наукових та політичних колах, особливо часто при цьому згадується про необхідність розмежування контрольної та правоохоронної діяльності цього суб'єкта.

Запропоновані способи досягнення цієї мети знайшли відображення в низці законопроектів, що були ініційовані Урядом, окремими правоохоронними органами, які не підтримувалися Верховною Радою України, оскільки не відповідали Указам Президента України, Коаліційній угоді та не вирішували проблеми захисту фінансово-економічних інтересів держави. У зазначених проектах йшла мова або про створення окремого органу (наприклад, служби фінансових розслідувань, фінансової поліції тощо), що забезпечуватиме протидію злочинам зазначеного виду, або про передачу повноважень від відповідних структур Державної фіскальної служби України до діючих відомств, що здійснюють розкриття та розслідування окремих економічних злочинів, зокрема, до Національної поліції України (департаменту захисту економіки), Служби безпеки України, інших державних органів.

Необхідність розв'язання наявних проблем у відносинах “державо-бізнес” з урахуванням задекларованих векторів руху та першочергових пріоритетів сталого розвитку України є очевидною. Як і те, що інституційне реформування ДФС України на виконання Стратегії сталого розвитку “Україна 2020” та розробленого з урахуванням рекомендацій МВФ Плану інституційних змін діяльності ДФС України має здійснюватися із дотриманням основних принципів, зокрема забезпечення поступовості, а не ситуативності такого реформування [1].

Посилення безпекової складової України у сфері економіки та реформування відповідних структур не можливо без об'єктивної оцінки сучасного стану діяльності відповідних підрозділів, вихідним завданням яких є протидія тінзації економіки. Аналіз ефективності діяльності ДФС України щодо детінізації економіки слугує підґрунтям для визначення вектору подальшого реформування та посилення задекларованої інституційної спроможності з урахуванням усіх супровідних ризиків.

Слід зазначити, що за оцінками відомих експертів, реформи окремих державних інституцій створили короточасний видимий ефект, а для їх завершення необхідно значні грошові трати. Якщо буде зроблено вибір на користь проектів

створення окремого центрального органу виконавчої влади, на який покладатимуться функції здійснення фінансових розслідувань, навряд чи можна розраховувати на уникнення значних часових та матеріальних затрат.

Наприклад, фінансування створеного у 2015 році Національного антикорупційного бюро України становило 247 882 000 грн, у тому числі на оплату праці 160 536 200 грн. У 2016 році витрати на утримання склали 488 565 800 грн та 203 372 500 грн відповідно. Створення у 2015 році Національного агентства з питань запобігання корупції вимагало виділення бюджетних коштів у сумі 109 313 600 грн, в тому числі на оплату праці – 60 043 700 грн. У 2016 році обсяг фінансування склав – 486 452 600 грн та 63 736 400 грн відповідно. Витрати на утворення Національного агентства з питань виявлення розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, склали: 25 349 600 грн та 14 804 600 грн відповідно [2].

Водночас варто вказати, що прогнозовані надходження до Державного бюджету від конфіскації коштів та реалізації майна на підставі рішення суду за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, становить 7 746 980 000 грн. Таким чином, витрати на оплату праці зазначених органів без урахування витрат на правосуддя становлять 3,6 % від очікуваних надходжень. Витрати на оплату праці у ДФС України становлять 3 468 351,6 тис. грн, що складає усього 0,6 % від прогнозованих податкових надходжень, які у 2016 році прогножуються на рівні 501 339 304 500 грн. без урахування коштів, отриманих у результаті надання адміністративних послуг, реалізації майна конфіскованого за рішенням суду. Наведені показники доводять ефективність діяльності ДФС України як цілісного інституційного утворення, у складі якого діють правоохоронні підрозділи [2].

Нині, оцінюючи ефективність діяльності підрозділів податкової міліції в аналітичних матеріалах, заявах щодо обґрунтування проектів реформування цього структурного підрозділу ДФС України, представники суміжних відомств та парламентарі виділяють такі показники:

- скорочення кількості досудових розслідувань, які закінчилися передачею відповідних матеріалів до суду, у порівнянні з попередніми роками;
- збільшення кількості кримінальних проваджень, відкритих за ухилення від сплати податків, зборів, що були закриті за відсутністю складу злочину;
- низька питома вага завершених кримінальних проваджень у справах про ухилення від сплати податків, зборів, що передано до суду з обвинувальними висновками або пропозиціями звільнити від відповідальності, у порівнянні з минулими роками;
- диспропорційність відшкодування до бюджету збитків державі за злочини у сфері оподаткування податковою міліцією у порівнянні із витратами на її утримання.

При формуванні наведених показників оцінці підлягає лише діяльність податкової міліції з виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері оподаткування, що використовується як основний аргумент на користь її ліквідації, передачі повноважень іншим правоохоронним структурам [3].

Не заперечуючи необхідності підвищення ефективності діяльності податкової міліції у зазначеному напрямі, варто звернути увагу на те, що частка відшкодування збитків державним інтересам до бюджетів, забезпечена податковою міліцією, у 14 разів перевищує сумарний внесок у відповідному напрямі структурних підрозділів інших органів (МВС, СБУ).

Слід зазначити, що показники наведені для ілюстрації неефективності діяльності чинної інституції (податкової міліції в структурі ДФС України) одночасно використовуються для обґрунтування створення окремого правоохоронного органу. У зв'язку із чим виникає логічне запитання: як неефективний правоохоронний підрозділ може перетворитися на ефективний правоохоронний орган?

Варто зауважити, що наведені аргументи неефективності діяльності податкової міліції містять певні прорахунки в методології оцінки її діяльності, коли її розглядають як самостійну інституцію, а не сукупність структурних підрозділів ДФС України, що мають відповідні координаційні (однак не субординаційні) зв'язки між собою та іншими структурними підрозділами ДФС України. Зазначені прорахунки призводять до того, що дослідники залишають поза увагою адміністративно-попереджувальну та забезпечувальну діяльність.

Так, у 2015 році оперативними підрозділами податкової міліції з незаконного обігу було вилучено підакцизних товарів на суму 1 186 600 000 грн, припинено діяльність 118 незаконних виробництв підакцизних товарів [4].

У наслідок діяльності щодо аналізу інформації, внесеної до інформаційно-аналітичних баз та систем ДФС України, інших державних та правоохоронних органів, упереджено незаконному формуванню схем тінізації ПДВ на суму 10,9 млрд грн. У результаті аналітичної діяльності оперативних підрозділів направлено листи про скасування свідоцтв платника ПДВ, скасування договорів електронного цифрового підпису, що дозволило у 2015 році припинити діяльність 60 конвертаційних центрів, збитки від діяльності яких склали 3,2 млрд грн [4].

Вже за перше півріччя 2016 року припинено протиправну діяльність 50 конвертаційних центрів, збитки від діяльності яких склали 3 млрд грн. У зазначений період за ініціативою оперативних підрозділів проведено документальні перевірки 517 підприємств реального сектору економіки – користувачів послуг конвертаційних центрів та фіктивних фірм та відшкодовано 582,4 млн грн. [4].

Моніторинг оперативними підрозділами податкової міліції ризикових зовнішньоекономічних операцій суб'єктів ЗЕД з підприємствами, зареєстрованими в офшорних зонах та країнах з пільговим оподаткуванням і відбір ризикових експортерів та імпортерів товарно-матеріальних цінностей дозволив забезпечити відшкодування до бюджету в сумі 3,1 млн грн.

Зазначені показники було досягнуто за рахунок внутрішньоорганізаційної взаємодії підрозділів податкової міліції із підрозділами аудиту, обслуговування платників податків, контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів, центром сертифікації ключів електронного цифрового підпису.

Зовнішні зв'язки між ДФС України та новоствореним органом фінансових розслідувань, у випадку прийняття відповідного рішення, вимагатимуть визначення форм (індивідуальних актів управління) взаємодії. При цьому варто враховувати законодавчу невизначеність обов'язковості виконання ДФС України рішень інших органів публічного адміністрування.

Наявність у складі ДФС України структурних підрозділів, які наділені правом застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю, дозволяє виконувати низку специфічних функцій, у тому числі у районі проведення АТО. За даними ДФС України, лише у 2-му півріччі 2015 року співробітниками Головного міжрегіонального управління оперативного забезпечення зони проведення АТО в результаті проведення спільних заходів з правоохоронними органами було упереджено незаконний перетин товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 9 770 000 грн [4].

Водночас існуючі законопроекти щодо створення окремої правоохоронної (іншої демілітаризованої структури) чи передача її до інших органів загрожує втратою засобів реалізації зазначеного державного завдання. Оскільки на сьогодні правом перебувати та забезпечувати захист економічних та інших інтересів держави на лінії розмежування АТО наділені саме підрозділи ДФС України. Запровадження наведених змін потребуватиме значних часових та ресурсних витрат, які призведуть до втрати мобільності та можливості оперативного реагування в умовах ускладненої оперативної обстановки, посилення загроз національній безпеці України.

Підсумовуюючи, слід зробити такі висновки. З метою підвищення інституційної спроможності Державної фіскальної служби України, варто використати підхід, що ґрунтуватиметься на таких вихідних засадах.

1. Визнання необхідності розв'язання наявних проблем у відносинах “державабізнес” з урахуванням задекларованих векторів руху та першочергових пріоритетів сталого розвитку України.

2. Оновлення правового інструментарію ДФС України як суб'єкта протидії тіншовій економіці в напрямі використання попереджувального впливу на зміну каральному.

3. Використання існуючих елементів системи суб'єктів протидії тінзації економіки з урахуванням єдності їх мети, завдань та виконуваних функцій, що дозволить зберегти її цілісність, тощо.

Варто зазначити, що в наступній публікації буде висвітлено основні положення комплексного підходу до інституційного забезпечення детінізації економіки, обґрунтування його переваг та ризику запровадження альтернативної моделі реформування, зокрема, ліквідації підрозділів, діяльність яких спрямована на реалізацію правоохоронної функції у структурі ДФС України тощо. Окреслені напрями слугуватимуть підґрунтям подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016 – № 5. – Ст.54.

3. Про Фінансову поліцію : Проект закону України від 15 березня 2016 року № 4228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400.

4. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015–2016 рр. від 19 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>.

Отримано 07.09.2016