



УДК 347.73

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ Й ЗАГРОЗИ ІСНУВАННЮ

Перепелиця М.О., д. ю. н.,
доцент кафедри фінансового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проблемам, що існують у сфері бюджетної, податкової та боргової безпеки держави; виокремлюються головні загрози існуванню цих складових фінансової безпеки; пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: бюджетна безпека, безпека в борговій сфері, податкова безпека, національна безпека у фінансовій сфері, фінансовий суверенітет.

Стаття посвящена проблемам, существующим в сфере бюджетной, налоговой и долговой безопасности государства; выделяются основные угрозы существованию данных составляющих финансовой безопасности; предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: бюджетная безопасность, безопасность в долговой сфере, налоговая безопасность, национальная безопасность в финансовой сфере, финансовый суверенитет.

Perepelitsa M.A. NATIONAL SECURITY IN THE FINANCIAL SEKTOR: CONCEPT AND THREATS OF EXISTENCE

The article deals with the problems that exist in the budget, tax and debt security; distinguishes the main threat for these components of financial security; proposed solutions.

Key words: budget security, security in the trading sector, tax security, national security in the financial sector, fiscal sovereignty.

Постановка проблеми. У сучасному світі рідко яка держава може мати такі дві важливі ознаки, як самостійність і самодостатність на рівні всіх сфер свого управління. У XXI столітті відбуваються процеси, коли деякі країни досить стрімко позбуваються свого найбільш головного права, на підставі якого ґрунтується основа їх існування загалом – суверенітет, а значить, і безпека існування самої держави, суспільства. Коли мова йде про безпеку держави, правильно використовувати саме термін «національна безпека», тому що так ідентифікується відповідний народ, що проживає на своїй території й має свій уклад життя та традиції існування, які відрізняють його від інших народів, що існують у світі. Цей термін використовують безліч сучасних держав, закріплюють його на законодавчому рівні й пильно слідкують за тим, щоб інші суб'єкти міжнародної діяльності не порушували та не посягали на цей важливий атрибут. Робить це кожна держава, безумовно, у межах своїх можливостей.

Україна також визнає національну безпеку необхідною умовою свого існування. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» (ст. 1), національна безпека розглядається як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, нейтралізація реальних і потенціальних загроз національним інтересам і запобіганням». Але в Україні існують і реалізуються відповідні зовнішні та внутрішні явища, що останнім часом усе більше загрожують її національній безпеці, її суверенітету. Ідеться вже не про пошук шляхів підвищення рівня національної безпеки України, а про її збереження загалом.

За структурою поняття «національна безпека» є системою, яка складається з таких підсистем:

- 1) політична безпека;
- 2) екологічна безпека;
- 3) економічна (фінансова) безпека;
- 4) науково-технологічна безпека;
- 5) демографічна безпека;
- 6) інформаційна безпека;
- 7) соціальна безпека;
- 8) військова безпека.

Найбільш важливою із цих видів є саме економічна (фінансова) безпека, тому що від її стану залежить можливість реалізації та охорони інших підсистем національної безпеки. Під час вирішення проблем у всіх сферах діяльності підкреслюється базисна роль економіки, тому що виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ первинні для кожної з них і визначають життєдіяльність і життєдатність суспільства. Не може бути військової безпеки при слабкій і неефективній економіці [1]. Погоджуючись із цим, можемо тільки доповнити, що не може бути ні демографічної, ні інформаційної, ні екологічної, ні будь-якої іншої безпеки, якщо держава переживає постійні економічні кризи та не має сталої міцної фінансової основи для підтримки своєї національної безпеки з усіма її складовими. Уже є загальновідомим і підтвердженням той факт, що для того, щоб підкорити будь-яку державу, зробити з неї свій сировинний придаток, немає потреби розв'язувати проти неї військові дії, достатньо зруйнувати її економіку, завдати удар саме по фінансовій системі або тримати її в постійному слабкому стані. Це автоматично потягне за собою руйнування всіх інших видів національної безпеки.

Отже, проблема забезпечення національної безпеки держави у фінансовій сфері є

найбільш гострою та важливою для сучасної України. Наявність такої безпеки – це необхідна умова для існування країни загалом, а українців – як окремого самоідентифікованого народу. Важко, мабуть, узагалі знайти сьогодні більш серйозне питання для сучасної України, ніж її національна безпека у фінансовій сфері. Саме тому буде правильним ще раз звернути увагу на поняття і зміст цієї категорії, виокремити загрози її існування, запропонувати механізми захисту від того чи іншого негативного фактора.

Ступінь розробленості проблеми. Про актуальність вищезазначеного питання свідчить і стан його дослідження. Проблемам безпеки, національної безпеки, економічної та фінансової безпеки приділялась увага такими вченими, як А. Сухоруков, В. Воленко, І. Майдич, В. Михайлюк, Т. Кубах, В. Шлемко та інші. І хоча кожен із них акцентує увагу на тій чи іншій складовій національної безпеки, усі вони загалом сходяться у висновку, що це найважливіший атрибут держави, без якого взагалі неможливе ані її існування, а тим більше розвиток у подальшому.

Мета статті – зосередитися на трьох складових фінансової безпеки держави – бюджетній, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом і боргом корпоративного сектора, та податковій – для подальшого пропонування шляхів вирішення головних проблем, що існують у цих сферах.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека у фінансовій сфері складається з таких важливих складових, жодна з яких тією чи іншою мірою характеризується важким становищем і має свої невирішені проблеми:

- 1) безпека в бюджетній сфері;
- 2) безпека у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом і боргом корпоративного сектора;
- 3) безпека в податковій сфері;
- 4) безпека в банківській сфері;
- 5) безпека у сфері функціонування валютного ринку;
- 6) безпека у сфері функціонування інвестиційної діяльності.

Під безпекою в бюджетній сфері варто розуміти стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. У цій сфері правовідносин існує низка запущених проблем, деякі з яких тривають уже більше ніж 20 років існування країни. Кратко охарактеризуємо кожну з них.

По-перше, це суттєве зростання рівня державного зовнішнього боргу перед іноземними державами й міжнародними фінансовими організаціями. Кошти для погашення основної суми боргу та його обслуговування (виплата відсотків) лягає тяжким тягарем на державний бюджет. Відповідно до п. 19 ст. 87 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на обслуговування державного боргу.

Головною причиною державних зовнішніх кредитів є створення й підтримка такої економіки, для існування якої постійно не виста-

чає грошей. Україна не має права друкувати свою національну валюту під потреби реального виробничого сектора, а може випускати в обіг гривню тільки під кількість доларових грошових знаків. За цими процесами пильно слідкує Національний банк України. Іншими словами, національна грошова одиниця України забезпечена доларовими резервами. У свою чергу, таких запасів, які країна повинна ще заробити, як правило, не вистачає, і тому, як наслідок, держава вимушена вступати в принизливі зовнішні боргові відносини. Тільки цієї однієї проблеми достатньо для того, щоб держава втратила свій фінансовий суверенітет. А якщо до цього додати ще питання щодо неефективного використання такого боргового капіталу, то взагалі важко розрахувати можливості погашення такого боргу. Під неефективним використанням позичкового зовнішнього капіталу розуміється його невиробничий характер, тобто коли гроші використовуються не в реальному секторі економіки, не з метою створення або модернізації основних фондів країни, які надалі й могли б бути єдиними джерелами погашення такого боргу, а йдуть на підтримку сумнівних програм або поточне фінансування (тобто «продаються»). У зв'язку з цим хотілося б навести висловлювання відомих світових банкірів щодо відносин стосовно зовнішнього кредитування: «Усяка позика доводить державну немічність і нерозуміння державних прав, а між тим, позики, як Дамоклів меч, висять над головою правителя, який, замість того щоб брати у своїх підданих через податки, іде з простягнутою рукою просити милостиню в наших банкірів. Зовнішні позики – сутність п'явки, поки їх не відкинуть самі ж держави. Але держави не тільки не відкидають, а присаджують до себе ще нових, посилюючи дань. А тому такі держави повинні рухнутися від власного кровопускання» [3].

По-друге, це бюджетний дефіцит, який утворився внаслідок заборгованості по виплатах із заробітної плати, трансфертів. Причина така сама, що й у попередньому випадку. Це нестача власних грошей. Такий дефіцит має форму невиконаного бюджетного зобов'язання й накопичується як державна заборгованість минулих і поточних років. Розуміло, що непогашені в строк внутрішні бюджетні зобов'язання держави є тягарем, що лягає на бюджет у майбутньому.

По-третє, наступний вид боргу, що посилює дефіцит бюджету, – це гарантований державою борг (борг, узятий під державні гарантії), тобто випадки, коли держава бере на себе відповідальність за погашення позик, узятих на себе юридичними або фізичними особами. Як показує практика, державні гарантії розповсюджуються на недостатньо надійних позичальників, іноді видача таких позик має політичний відтінок, інформація щодо яких є таємною й до якої суспільство немає доступу. Такий вид боргу призводить до зростання витрат із бюджету.

По-четверте, перевищення прогнозованих темпів інфляції в поточному бюджетному періоді. Бюджетний процес, у межах якого приймається основний фінансовий план країни,



установлює бюджетні зобов'язання з урахуванням зростання інфляції в наступному календарному році, але насправді знецінення грошової національної одиниці неможливо спрогнозувати в межах такого процесу. Верховна Рада України не має достовірної інформації щодо зростання долара в поточному бюджетному періоді (хоча Національний банк України їй надає таку інформацію, вона теж має неточний характер). В Україні відсутній грошовий суверенітет, а в таких умовах Верховна Рада України не впливає на грошову політику країни, а тому важко точно визначити й рівень падіння національної валюти, а значить, і обсяг бюджетних розрахунків, що плануються за різними програмами. Тому виконання Державного бюджету держави часто здійснюється з подальшим унесенням змін і доповнень, уведенням процесу секвестрування щодо одних видатків і посиленням фінансування щодо інших. Усе це не сприяє стабільності виконання бюджетів.

По-п'яте, відволікання значних бюджетних ресурсів на фінансування таких завдань, як підтримка банківської системи. Це виражається в такому:

1. Відповідно до ст. 55 Бюджетного кодексу України, до захищених видатків бюджету у зв'язку з останніми змінами стали включатися також видатки загального фонду на компенсацію відсотків, сплачуваних банкам і/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла (іншими словами, держава компенсує банкам за рахунок бюджету кошти, які не в змозі погасити громадяни у вигляді відсотків). А так як мова йде про придбання житла, то й суми таких коштів будуть невеликі. Розуміло, що для цього необхідно скоротити, відповідно, корисну для всього суспільства програму фінансування – будівництво доріг, ремонт шкіл, дитячих садків тощо. Така постановка питання взагалі є незрозумілою: чому все суспільство має платити податки, частина від яких спрямовується на сплату відсотків за грошадянь, котрі не в змозі обслуговувати свої банківські позики. Це ж відносини, що мають приватний характер і включаються до цивільно-правової сфери (до того ж банк сам визначає гарантію щодо виконання боргу – застава тощо). До чого тут державні фінанси? Звертає на себе увагу також привілейований стан банківської системи в державі, яка в будь-якому випадку повинна бути захищена. Якби держава приділяла таку глибоку увагу сільськогосподарському сектору національної економіки, діяльність якого є дійсно суспільно-корисною, було б краще.

2. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який включений до бюджету, по суті, перекладає фінансові зобов'язання банків перед вкладниками «на плечі» бюджету, а значить, усього суспільства. Адже в разі банкрутства банку саме з Державного бюджету виплачуються грошові суми закладами в цей банк (нехай і не повністю, а тільки частково, але ж виплачуються). Усе це посилює проблему бюджетного дефіциту.

Окрім цього, суттєвий збиток отримує державний бюджет також і внаслідок дії ко-

рупованої системи державних замовлень і закупок, нелегального відтоку значних коштів за кордон, в офшорні зони (ці види загроз бюджетній безпеці взагалі потребують окремої уваги). І це не вичерпний перелік проблем, що загрожують фінансовій стабільності держави. А тому постійні гасла щодо посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, посилення видів кримінальної відповідальності за порушення бюджетної дисципліни не призведуть до вирішення важливого питання бюджетної безпеки країни, адже, як бачимо, причини ховаються на інших рівнях.

Наступним видом безпеки у фінансовій сфері є безпека у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом і боргом корпоративного сектора. Під таким видом безпеки розуміють здатність держави не тільки обслуговувати поточний стан державного боргу (сплачувати відсотки та частину основної суми кредиту), а й загалом мати джерела та перспективи погашення всієї суми заборгованості в майбутньому. При цьому варто мати на увазі трирівневу структуру такого боргу: 1) державний борг; 2) гарантований державою борг; 3) борг корпоративного сектора. Коротко мова вже йшла про це під час розгляду проблем бюджетного дефіциту, але можна також доповнити й таким.

Державний кредит визнається одним із елементів фінансової системи держави. І хоча з'явився такий елемент далеко не одразу й не поряд із податковою або бюджетною системами, але на сучасному етапі він уже міцно увійшов у фінансову систему будь-якої країни. У ХХІ столітті важко знайти бюджет якої-небудь держави, яка б не мала дефіциту; практично неможливо знайти країну, яка б могла обійтися без інституту державного кредитування під час планування своїх доходів і видатків. Це положення стосується як економічно розвинених держав, так і тих, що розвиваються. Тому можна одразу зазначити, що державний кредит набув постійного характеру й суттєво впливає на економічний стан усього суспільства. У зв'язку з цим інтерес до цього явища на сучасному етапі не тільки не затишає, а ще й поглиблюється. Це пов'язано й із величезними розмірами боргів, які склалися в бюджетах сучасних держав, і з необхідністю пошуків шляхів щодо їх обслуговування та погашення. Україна не є винятком.

Державний кредит має негативний характер для нашої держави. Це виражається в необхідності повернути основну суму боргу, а також виплачувати відсотки протягом визначеного часу. Якщо ж держава вступила в довгострокові відносини з державним кредитом з іноземними організаціями або іншою державою, то виплата відсотків розтягується в часі й лягає важким тягарем не тільки на сучасників, а й на їхніх нащадків. У підсумку економіка такої країни набуває стагнаційного характеру, починаються процеси відтоку грошей і товарів із держави, вона втрачає інвестиційну привабливість, але найстрашніше, що може бути, – це втрата свого суверенітету в будь-яких сферах управління, тобто державний борг може мати на меті не стільки економічний інтерес,

скільки політичний. У зв'язку з цим буде правильним навести висновок І. Фурман, яка, досліджуючи стан зовнішньої заборгованості України перед міжнародними кредиторами, зазначала, що негативний ефект боргу від співробітництва України з міжнародними фінансово-кредитними організаціями виражається в тому, що залучення великих позик призводить до катастрофічного збільшення зобов'язань України перед міжнародними організаціями й поширює їх вплив на політичне та економічне життя країни. Україна не в змозі погасити заборгованість, але приймає нові позики [4]. До наведеного варто додати, що в Україні, на жаль, практично не створені дієві механізми щодо прозорого використання наданих міжнародних позик, відсутні публічний контроль за такими процесами, звітність перед суспільством. Хоча система державних органів, що володіють як спеціальною, так і загальною фінансовою компетенцією, уже давно створена та функціонує (1996 рік – Рахункова палата України тощо).

Важливою складовою фінансової безпеки є безпека в податковій сфері. Згідно з Концепцією забезпечення національної безпеки України у фінансовій сфері, однією з основних загроз у податковій сфері є виведення фінансового капіталу з України і, як наслідок, приховування суб'єктами значних сум доходів від оподаткування. Для запобігання відпливу капіталів за кордон і зменшення суми недоодержаних державою доходів у вигляді податків і зборів державна політика в податковій сфері повинна бути спрямована на проведення аналізу економічної співпраці українських резидентів із суб'єктами підприємницької діяльності, які зареєстровані в офшорних зонах, та вдосконалення нормативно-правової бази в податковій сфері. Варто зазначити, що ті суми податків, які суб'єкти господарювання приховують на внутрішньому ринку, тобто мова йде про суб'єктів, які не мають можливості виводити свої активи за кордон, не йдуть ні в яке порівняння з тими обсягами коштів, що виводяться з держави в офшори. А тому більшу загрозу для податкової безпеки країни становить саме діяльність другої групи суб'єктів, що ухиляються від оподаткування в офшорних зонах.

Термін «офшор», або «офшорна зона» означає будь-яку країну (або частину території цієї країни) з низькою або нульовою податковою ставкою на всі чи окремі категорії доходів, яка має високий рівень комерційної або банківської таємниці, спрощену процедуру створення чи реєстрації юридичної особи, досить ліберальні правила регулювання їхньої діяльності. Загалом під поняття офшору може підпадати будь-яка країна, що надає суб'єктам господарювання більш сприятливий фінансовий режим діяльності, ніж їхня рідна країна. Як показує практика, для бага-

тьох компаній і банків на першому місці серед причин користування офшорами є бажання зберегти таємність своїх операцій, тому що, як правило, вони належать до сфери «сірої» або «чорної» економіки. Офшори – це закриті таємні гавані.

Зрозуміло, що бурхливий розвиток офшорного бізнесу чинить руйнівний вплив на національну економіку будь-якої країни. Це проблема не окремої держави, а глобальне питання. По-перше, держава втрачає важливі об'єкти своєї власності й активи, які відчужуються через механізм приватизації, хоча фактично така власність і знаходиться на території відповідної держави. Якщо ж держава намагається якось контролювати діяльність таких структур навіть на своїй території, в осіб завжди є можливість захистити свої права в іноземних міжнародних судах. По-друге, капітали, що виводяться з країни, ухиляються від оподаткування, унаслідок чого збільшується бюджетний дефіцит і не вирішуються головні для всього суспільства питання. По-третє, активи, що переводяться до офшорних зон, уже не можуть бути використані в національній економіці, а фінансують або іноземну економіку, або взагалі використовуються на невикорисні цілі. Але це вже не має значення для країни, у якій вони були акумульовані та виведені. Тому розуміло, що будь-яка держава (Україна в тому числі) не зможе тільки своїми зусиллями вирішити цю світову проблему. Суб'єкти господарської діяльності, які ухиляються від оподаткування в межах своєї країни, є, безумовно, правопорушниками, але вони так чи інакше інвестують ухилені кошти (або їх частину) в національну економіку, хоч якось підтримуючи її, тоді як офшорні суб'єкти тільки використовують територію держави та її ресурси як джерело доходу.

Висновки. Отже, розглянувши три складових національної безпеки у фінансовій сфері – бюджетну, податкову та боргову, варто зазначити, що перед Україною сьогодні постала досить серйозна проблема втрати свого національного суверенітету в цих сферах. Наша країна, на жаль, ніяк не може вибратися з тривалої економічної кризи, її фінансовий потенціал значно ослаблений. Але шляхи вирішення вищезазначених проблем існують, залишається тільки найскладніше – реалізувати їх.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сухоруков А.І. Проблеми фінансової безпеки України: [монографія] / А.І. Сухоруков. – К.: НППІБ, 2005. – 140 с.
2. Бюджетний кодекс України: станом на 15 червня 2015 р.: Офіц. вид. – Х.: Одиссей, 2015. – 128 с.
3. Нечволодов А.Д. От разорения к достатку / А.Д. Нечволодов. – М.: Концептуал, 2015. – 128 с.
4. Фурман В.М. Сучасні загрози економічній безпеці вітчизняних фінансових установ / В.М. Фурман // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 16. – С. 7–11.