

УДК 347.73

## НАЛОГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Перепелица М.А., д. ю. н., профессор

кафедры финансового права

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

Статья посвящена исследованию налоговой безопасности как основного условия, влияющего на осуществление эффективной и устойчивой финансовой деятельности государства. Внимание обращается на основные угрозы налоговой безопасности и причины их возникновения. Автор показывает прямую связь между угрозами, существующими в сфере налогообложения, и такими видами финансовой деятельности государства, как бюджетная, кредитная и эмиссионная.

**Ключевые слова:** *налоговая безопасность, финансовая деятельность государства, бюджетная деятельность, кредитная деятельность, угрозы.*

Статтю присвячено дослідженню податкової безпеки як головної вимоги, що впливає на здійснення ефективної та стійкої фінансової діяльності держави. Увагу звернено на головні загрози податкової безпеки та причини їх виникнення. Автор показує прямий зв'язок між загрозами, що існують у сфері оподаткування, і такими видами фінансової діяльності держави, як бюджетна, позичкова та емісійна.

**Ключові слова:** *податкова безпека, фінансова діяльність держави, бюджетна діяльність, позичкова діяльність, загрози.*

### Perepelitsa M.O. TAX SECURITY AS AN ESSENTIAL CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF FINANCIAL GOVERNMENT ACTIVITIES

This article is an analysis of the tax security as the main conditions affecting the implementation of an efficient and sustainable financial activity of the state. Attention is drawn to the three main threats to the security of the tax and their causes. The author shows a direct link between the threats that exist in the field of taxation, and financial activities such as the state budget and credit.

**Key words:** *security tax, financial activity of the state, fiscal activities, lending activities, threats.*

**Постановка проблемы.** Финансовая деятельность государства является одной из важнейших видов общественной деятельности. От эффективности её осуществления зависит исполнение задач социально-экономического развития в государстве, обеспечение безопасности страны, реализация потребностей общества по всем необходимым направлениям. По своему содержанию финансовая деятельность является многосторонней, так как включает в себя различные, но одновременно и взаимосвязанные друг с другом стадии и методы её реализации.

Важнейшей стадией финансовой деятельности государства выступает налоговая. Она является первичной по отношению ко всем остальным стадиям, а потому от эффективности её реализации зависит и достижение поставленных задач всеми остальными её направлениями. В свою очередь, мобилизация государством денежных средств в различные фонды зависит от ряда факторов общественной жизни, главным из которых выступает вопрос о налоговой безопасности самого государства. Поэтому не будет преувеличением утверждать, что налоговая безопасность является одним из важнейших условий и предпосылок, заложенных в основу успешной и эффективной реализации финансовой деятельности на территории всего государства.

**Анализ исследований и публикаций.** Должное внимание уделяли вышеобозначенной проблеме такие учёные, как В.К. Сенчагова, В.Д. Ларичев, А.П. Бембетов, Л.Л. Арзуманова. В их исследованиях рассматрива-

лись различные стороны финансовой безопасности государства: налоговой, бюджетной, эмиссионной, кредитной и др. Учитывая в целом важность затронутой проблемы, считаем необходимым ещё раз обратить внимание именно на угрозы налоговой безопасности как на основные причины, угрожающие налоговой системе Украины.

**Цель статьи.** Главной задачей статьи является определение основных видов угроз налоговой безопасности с учётом таких направлений финансовой деятельности, как бюджетная, кредитная, эмиссионная; рассмотрение их причин и взаимосвязей друг с другом.

**Изложение основного материала исследования.** Налоговая безопасность является подсистемой финансовой или экономической безопасности, которая, в свою очередь, является подсистемой национальной безопасности в целом. В последнее время в связи с возросшими угрозами национальным интересам Украины как внутри государства, так и за его пределами обратилось внимание и к понятию налоговой безопасности государства. Поэтому и определения налоговой безопасности характеризуют её как вид национальной безопасности. Так, под налоговой безопасностью понимается одна из подсистем национальной безопасности государства, представляющая собой состояние системы налогообложения, при котором обеспечивается гарантированная защита и гармоничное развитие всей налоговой системы, поддержание социально-экономической стабильности общества,





формирование достаточных для государства и местного самоуправления финансовых ресурсов [1]. Дополняя такое определение, следует подчеркнуть, что налоговая безопасность – это прежде всего такое состояние налоговой системы, при котором функционирующие на территории государства налоговые инструменты способны не только защитить национальные финансовые интересы страны, а и своевременно предупредить и выявить соответствующие опасности и угрозы и соответственно отреагировать на них.

В русском языке слово «угроза» используется чаще всего для обозначения возможной опасности. Угрожаемый – значит грозящий опасностью [2]. Поэтому под угрозами налоговой безопасности правильно будет понимать совокупность условий и факторов, воздействие которых вызывает нарушение стабильности развития налоговой системы и приводит к неустойчивости функционирования всей финансовой системы в целом. Ведь практически нет ни одного направления государственной деятельности, которое бы напрямую не зависело от степени наполненности доходной части публичных фондов. Под совокупностью условий и факторов, представляющих собой угрозы налоговой безопасности в юридической финансовой науке предлагаем понимать преступления и правонарушения в той её сфере, которая затрагивает вопросы аккумуляции денежных средств в государственные фонды и фонды территориальных громад.

Анализ практической ситуации в Украине, а также исследований на эту тему, позволяет выделить следующие угрозы налоговой безопасности Украины и расположить их по степени значимости (как уже выше отмечалось, речь по сути идёт о видах преступлений и правонарушений в финансовой сфере):

1. Рост теневой и криминальной экономики, вследствие чего за границу выводятся огромные капиталы, представляющие собой существенную часть национального дохода страны. Особенно актуально этот вопрос стоит по поводу вывода капиталов в офшорные зоны и государства, где такая информация приобретает сразу же секретный характер.

Связь между данным фактором и финансовой деятельностью выражается в том, что падение уровня собираемости налогов (иных обязательных платежей) напрямую наносит ущерб финансированию всех без исключения жизненно важных потребностей общества, осуществляемых, прежде всего, за счёт бюджетных средств. Правильным поэтому будет согласиться с позицией учёных отмечаящих, что «бюджет – это источник информации социально-экономического развития государства, поскольку может сигнализировать о том, как поступают финансовые ресурсы в распоряжение государства, соответствует ли размер централизованных средств государства объёму потребностей. Если не в полном объёме аккумулируются доходы в бюджете, то в качестве сигналов обратной связи отрицательный результат свидетельствует о недостаточном финансировании расходов [3]. Иными словами, такая угроза

подрывает устои функционирования бюджетной деятельности как вида финансовой деятельности государства.

Но недостаточное поступление денежных средств в бюджет (прежде всего, государственный), наносит ущерб не только бюджетным правоотношениям, а и существенно ослабляет способность государства исполнять свои долговые обязательства как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Ведь обслуживание процентов по государственному долгу осуществляется за счёт именно бюджетных средств и их нехватка приводит к необходимости государства вступать в новые кредитные отношения с международными организациями с целью погашения старых долгов. Понятно, что в дальнейшем это только увеличивает величину государственного долга страны и значительно увеличивает нагрузку на бюджет, а значит и на всё общество. Своевременное же привлечение виновных в таких преступлениях лиц к ответственности с обязательным арестом и конфискацией их активов, независимо от государства, в которое они вывели данные активы, способствовало бы существенному пополнению бюджетных доходов и увеличению финансовых возможностей страны. То есть здесь имеет место связь между угрозой выводов капиталов за рубеж и государственно-кредитной деятельностью как видом финансовой деятельности.

Поэтому Украина должна стремиться максимально расширять международные связи с правоохранительными органами других государств в вопросах контроля за такими видами преступлений. Уже ни для кого не секрет, что данные преступления давно имеют транснациональный характер.

Законодатель обращает внимание на такую негативную ситуацию, поэтому в Концепции обеспечения национальной безопасности в финансовой сфере, в той её части, где речь идёт о безопасности в налоговой сфере, подчёркивается, что одной из основных угроз в налоговой сфере является вывод финансового капитала с Украины и сокрытие субъектами хозяйствования значительных сумм доходов от налогообложения. Для предотвращения этих процессов в Концепции предлагается усилить экономическое сотрудничество в налоговой сфере украинских резидентов с субъектами предпринимательской деятельности, которые зарегистрированы в офшорных зонах по финансовым вопросам; провести инвентаризацию международных договоров об избежании двойного налогообложения, которые не отвечают современным стандартам Организации экономического сотрудничества и развития и внесение изменений в части расширения требований по обмену информации.

2. Увеличение умышленного сокрытия доходов субъектами хозяйствования, находящимися на территории государства.

Существенный ущерб бюджетной и государственно-кредитной деятельности наносят преступления и правонарушения, подрывающие налоговую безопасность внутри страны. Анализ данного вопроса позволяет сделать вывод, что более половины хозяйствующих



субъектов, осуществляющих свою деятельность внутри страны, в той или иной мере уклоняются от налогообложения и занижают свои налоговые обязательства. Причины здесь разного характера. С одной стороны, это и вина самого государства, стремящегося как можно быстрее пополнить доходную часть бюджета, и увеличивающее в связи с этим налоговое давление на налогоплательщиков. С другой стороны, и как ответная реакция на такую налоговую политику, это массовое уклонение физических и юридических лиц от выполнения своей основной налоговой обязанности. К сожалению, следует признать, что государство не проводит свою налоговую деятельность, опираясь на долгосрочные стратегические интересы общества, а живёт необходимостью реализации сиюминутных потребностей.

Немаловажной причиной вышеобозначенной угрозы является и нестабильность налогового законодательства. Каждый год в вопросы, касающиеся налогообложения, вносится огромное количество изменений и дополнений. Как правило, они не меняют в корне саму систему налогообложения, но вносят много новшеств в детали, а именно – положения, регулирующие статус субъектов налоговых правоотношений, их права, обязанности, полномочия и ответственность, вопросы налогового учёта и отчётности. Как показала практика, такие изменения законодательства о налогах не способствуют повышению уровня финансовой дисциплины плательщиков, а скорее, даже, наоборот. Ведь сами участники не успевают адаптироваться под такие изменения, подстроить свою деятельность и потому изначально даже неумышленно склонны нарушать налоговое законодательство. Кроме того, часто законы и изменения в них принимаются быстро, без соответствующего детального анализа и изучения. Это свидетельствует о низком системном подходе к их разработке, что в последующем отражается и на практике. А в результате таких поспешных действий законодателя масштабы нарушений в совокупности выливаются в огромные суммы неуплат и, следовательно, росту дефицита бюджета.

3. Низкая налоговая культура населения. Следует отметить, что только правовым воспитанием здесь не обойтись, так как проблема это больше психологическая, чем правовая. Уже доказано практикой, что там, где граждане имеют представление о расходовании поступивших от налогов денежных средств или хотя бы допущены к обсуждению вопросов налогообложения, нарушений значительно меньше. Ведь если система налогообложения действительно прозрачная и граждане видят результат от внесённых ими сумм в виде повышения уровня их благосостояния, безопасности в стране, тогда и желание платить налоги увеличивается.

Важным фактором здесь выступает и вопрос налогового давления. Если в целом такое давление не превышает 27–33% в государстве, как доказал в своё время А. Лаффер, то поступления от налоговых платежей в бюджеты наоборот увеличиваются,

так как большинство субъектов хозяйствования предпочитают всё-таки выйти из «тени» и быть законопослушными плательщиками. Если же уровень налогового бремени зашкаливает за 50, 60 а то и 70% – в такой ситуации вопрос об уклонении, к сожалению, является для плательщика жизненно необходимым, только для того, чтобы далее иметь возможность осуществлять свою хозяйственную деятельность. При таком высоком уровне налогового давления, вопреки ожиданиям законодателя, который надеется, что повысив его пределы – он тем самым увеличит и поступления в доходную часть бюджета, ситуация складывается наоборот. Аккумуляция средств от налогов и иных обязательных платежей значительно падает. И увеличение карательных мер, как уже доказано, существенно в самой системе ничего не меняет, а может коснуться только отдельных случаев.

Следовательно, налоговая культура граждан основывается на двух важных составляющих – среднем уровне налогового давления в государстве и прозрачности бюджетных расходов.

Вообще, для того чтобы подчеркнуть опасность вышеобозначенных угроз для всего общества, следует согласиться с тезисом о том, что преступления в сфере налогообложения представляют не меньшую, а, возможно, даже большую опасность, чем общеуголовные. Если последняя затрагивает интересы личности или группы людей, то первая почти всегда угрожает экономической безопасности страны, так как перекрывает каналы поступления денежных средств в доходную часть бюджетов всех уровней и, таким образом, парализует бюджетную и налоговую политику государства [4].

Одной из важных и самостоятельных составляющих финансовой деятельности государства является эмиссионная деятельность. Такая деятельность является первичной и базовой по отношению ко всем другим методам осуществления финансовой деятельности: аккумуляции, распределению, использованию средств публичных денежных фондов. В науке финансового права совершенно справедливо отмечено, что «финансовые правоотношения по поводу мобилизации, распределения и использования денежных средств, а также финансового контроля, возникают исключительно в отношении существующих денежных средств. Отсутствие эмиссии денег приведёт к невозможности сбора, распределения, использования и контроля. В связи с чем эмиссия представляет собой исходную точку всей финансовой деятельности» [5]. Речь идёт в первую очередь об уровне монетизации в экономике страны, которая (экономика) целиком и полностью зависит от количества денег, выпущенных в обращение и направленных именно в реальный сектор. То есть нехватка денег в экономике государства напрямую приводит к недостаточному уровню налоговых поступлений, а значит, является прямой угрозой налоговой безопасности страны. И здесь возникает вопрос о распределении полномочий в сфере денежной эмиссии между государственными





органами, и, соответственно, о степени их влияния на весь спектр эмиссионных правоотношений в государстве.

На первый взгляд, при ознакомлении с правовыми нормами, регулируемыми основы функционирования финансового, денежного, кредитного рынков в Украине, складывается впечатление, что все уполномоченные органы власти работают здесь в едином направлении, взаимодействуют друг с другом скоординировано и согласованно. Ведь в таком архиважном для всей страны вопросе, как стабильное функционирование денежной системы, что подразумевается в своей основе устойчивость и самостоятельность национальной валюты, не может и не должно быть никаких существенных разногласий. Однако дальнейший их анализ приводит к обратному выводу. Приведём эти нормы.

Прежде всего, в соответствии со ст. 95 Конституции Украины исключительно законами Украины Верховная Рада Украины устанавливает основы создания и функционирования финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков; статус национальной валюты, а также иностранных валют на территории Украины [6]. Обратим внимание, что в Конституции Украины речь идёт только о факте принятия законов по данным вопросам. Ни у кого не возникает сомнений, что такие законы должны приниматься в интересах народа Украины. Далее законы должны исполняться тем государственным органом власти (специальной финансовой компетенции), который непосредственно для этого и создан, то есть Национальным банком Украины.

Уже на данном этапе можно сделать следующий вывод. Хотя такие важные государственные полномочия (ст. 95) и закреплены за Верховной Радой Украины на уровне Конституции Украины, конкретно на ход их непосредственной реализации она оказывает крайне слабое воздействие и, скорее, носит рекомендательный характер, если вообще имеет место быть. Национальный банк Украины действительно, в полном смысле этого слова, монополично осуществляет эмиссию национальной валюты Украины и организует наличное и безналичное денежное обращение. Другими словами, законодательный орган не вправе давать указание Национальному банку – когда и в каком количестве печатать денежные знаки страны (как бы государство в них не нуждалось). Такое архиважное для государства решение принимается исключительно по усмотрению Национального банка Украины.

В подтверждение того, что Верховная Рада не оказывает существенного влияния на основную денежную функцию в стране, является хотя бы ст. 53 Закона Украины «О Национальном банке Украины», которая устанавливает, что «не допускается вмешательство органов государственной власти или их должностных лиц и служащих... в исполнение функций и полномочий Национального банка, Рады Национального банка, Правления Национального банка иначе, как в пределах, определённых Конституцией

и данным Законом» [7]. Но дело в том, что такие «пределы», то есть конкретные основания, когда органы государственной власти могли бы всё-таки вмешиваться в деятельность Национального банка (его структур), не установлены ни Конституцией, ни Законом Украины «О Национальном банке Украины».

Такая ситуация говорит о том, что хотя перед законодательной властью и стоят благие цели, закреплённые в Конституции Украины, но достичь их конкретно она не может, так как на её деятельность оказывают прямое существенное влияние полномочия, закреплённые уже за Национальным банком Украины, который по своему усмотрению принимает решения по важнейшему финансовому вопросу – сколько влить денег в экономику страны и когда это делать. Понятно, что такая функция не должна носить монопольный характер, а, напротив, быть чётко подконтрольной государственным органам, и должны быть обеспечены реальные рычаги контроля и воздействия на неё.

Таким образом, Верховная Рада Украины, то есть законодательная власть, несмотря на провозглашённые в Конституции Украины нормы о её участии в создании и функционировании финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков, регулировании статуса национальной валюты, а также иностранных валют на территории Украины, на самом деле имеет очень слабые рычаги воздействия на эти процессы.

Полномочиями по непосредственному проведению финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики в соответствии со ст. 116 Конституции Украины наделяется Кабинет Министров Украины. Это положение подтверждается и детализируется также Законом Украины «О Кабинете Министров Украины». К основным задачам данного государственного органа относятся следующие: 1) обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины; 2) обеспечение проведения бюджетной, финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики. При этом ст. 20 закона устанавливает, что проведение такой политики должно способствовать стабильности денежной единицы Украины [8]. Опять возникает вопрос, как конкретно работают эти нормы на практике. Другими словами, имеет ли исполнительная власть в государстве настоящие, а не декларативные способы воздействия на деятельность Национального банка Украины по вопросу осуществления эмиссионной деятельности.

Рассмотрение поставленного вопроса приводит к неутешительным выводам. Во-первых, на Правительство Украины также распространяет своё действие уже названная выше ст. 53 Закона Украины «О Национальном банке Украины» о невмешательстве в его деятельность. Во-вторых, весь контроль или влияние на деятельность НБУ по вопросу эмиссии со стороны КМУ сводится к проведению взаимных консультаций по вопросам денежно-кредитной политики между НБУ и КМУ (ст. 52 Закона Украины «О НБУ»). Из этого ясно, что выводы или положения, раз-



рабочие в ходе таких консультаций, могут иметь лишь рекомендательный характер. А ведь вопросы, касающиеся стабильности национальной валюты, принципов формирования валютного курса гривны, включены именно в денежно-кредитную политику, осуществляемую НБУ. И, в-третьих, наблюдается тенденция ещё большей концентрации полномочий по эмиссии национальной валюты в ведении НБУ. Это подтверждается тем, что если в Постановлении Кабинета Министров Украины «О Положении о Министерстве Финансов» от 27 февраля 2006 г., которое было отменено, в п. 21, устанавливалась норма о том, что Министерство Финансов Украины принимает участие в подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики Украины, что, понятно, подразумевало конкретное участие данного органа в вопросах эмиссии, то уже в действующем Указе Президента Украины «О Положении о Министерстве Финансов Украины» от 8 апреля 2011 г. такая статья вообще отсутствует. Можно предположить, что отмена данной статьи как раз и направлена на то, чтобы минимизировать участие государства в вопросах осуществления эмиссионной деятельности. Следовательно, и исполнительная власть в Украине при воздействии на эмиссионную политику, осуществляемую в стране национальным банком, обладает только такими механизмами, как рекомендации и консультации.

4. Следовательно, государство в лице законодательной и исполнительной властей оказывает крайне слабое влияние на денежно-кредитную политику, осуществляемую Национальным банком Украины, ядром которой и выступает эмиссионная деятельность. А это, в свою очередь, напрямую наносит

ущерб и налоговой деятельности государства, то есть является угрозой его налоговой безопасности.

Рассмотренный выше перечень угроз налоговой безопасности государства не является исчерпывающим, но учитывает, по нашему мнению, самые основные из них.

**Выводы.** Таким образом, налоговая безопасность является важнейшим условием реализации эффективной, результативной и устойчивой финансовой деятельности государством. Достижение стратегических целей и общественных интересов возможно только при высокоразвитой налоговой системе, от функционирования которой, в свою очередь, зависит успех осуществления бюджетного, кредитного и эмиссионного направлений финансовой деятельности государства.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Экономическая безопасность России : [учебник] / под ред. В.К. Сенчагова. – Москва, 2005. – С. 79.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – Москва, 1978. – С. 757.
3. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дисс. ... докт. экон. наук / О.В. Болтинова. – Москва, 2008.
4. Ларичев В.Д. Налоговые преступления / В.Д. Ларичев, А.П. Бембетов. – Москва, 2001. – С. 65.
5. Арзуманова Л.Л. Финансово-правовое регулирование наличного денежного обращения в России / Л.Л. Арзуманова // Финансовое право. 2005. – № 8. – С. 13–18.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.