

**В. В. Романенко**, аспірант Національного університету Державної податкової служби України

### **НЕГАТИВНІ ФАКТОРИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ ПОДАТКОВОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ**

*Подано короткий огляд наукових і практичних визначень поняття безпеки, зокрема національної та економічної безпеки держави, проаналізовано визначення негативних факторів безпеки – виклику, загрози, небезпеки, ризику. Визначено ієрархію цих факторів та їх взаємозв'язок. Розглянуто основні поняття ризик-менеджменту. Запропоновано визначення понять “економічна безпека держави”, “виклик”, “ризик”, “небезпека”, “загроза” та “ризик-менеджмент в оподаткуванні”. Наведено загальний опис процесу державного податкового ризик-менеджменту.*

*Ключові слова: виклик; економічна безпека держави; загроза; небезпека оподаткування; ризик; ризик-менеджмент.*

*The article consist a short review of scientific and practical definitions of security concepts, national and economic security of a state particular. Definitions of negative security factors – challenge, danger, risk and threat – were analyzed. Hierarchy of this factors and their relationship were defined. A review of basic risk management concepts was given and were proposed the definitions of concepts “economic security of a state”, “challenge”, “risk”, “danger”, “threat” and “tax risk management”. General description of a state tax risk management process was given.*

*Key words: challenge; economic security of a state; danger; tax risk management; risk; risk-management.*

**Постановка проблеми.** З часу виникнення такої форми співіснування людей, як держава, актуальне питання економічної безпеки держави. Оскільки основне джерело фінансової могутності майже всіх держав – податкові надходження, надзвичайно важлива науково-практична проблематика управління ризиками в оподаткуванні з метою зменшення порушень податкового законодавства і збереження таким чином на належному рівні надходжень до бюджетів держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці національної, економічної та фінансової безпеки присвячено праці таких дослідників, як І. Білько, О. Власюк, В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, О. Сапронов, Н. Цікановська, В. Шлемко. Питання ризик-менеджменту детально розглядає Е. Осборн. У працях таких науковців, як В. Андрущенко, В. Вітлінський, В. Гранатуров, О. Десятнюк, О. Редич, О. Тимченко, Т. Тучак та І. Ясенова, аналізуються проблематика податкових ризиків держави та платників податків.

**Мета статті.** Для побудови якісної наукової основи управління податковими ризиками держави й окреслення місця податкового ризик-менеджменту в управлінні процесами економічної безпеки слід:

- дати визначення ряду понять, що належать до даної проблематики: безпека, економічна безпека держави, виклик, загроза, небезпека, ризик-менеджмент в оподаткуванні, ризик;
- визначити різновиди негативних факторів економічної безпеки держави та з'ясувати їх ієрархію;
- описати процес державного податкового ризик-менеджменту.

© В. В. Романенко, 2014

---

**Виклад основного матеріалу.** У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” (далі – ВТС СУМ) безпека визначається як “стан, коли кому-небудь, чому-небудь нічого не загрожує” [1, 70]. У Законі України “Про основи національної безпеки України” національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, відвернення та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у різних сферах державного управління у разі виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [2].

У Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277, економічна безпека – це “стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання”. Відповідно, економічну безпеку України поділено на такі складові: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки [3].

На сайті Oxford Dictionaries містяться такі визначення безпеки: стан захищеності від спричинення небезпеки, ризику чи ушкодження або їх незначної ймовірності (“safety”) [4] і стан свободи від небезпек та загроз (“security”) [5], тому виокремлюємо такі два аспекти безпеки:

1) захищеність об’єкта (держави, суспільства, суб’єкта господарювання, особи тощо) від різного роду загроз;

2) здатність об’єкта зберігати внутрішній стан незалежно від дії негативних чинників (стійкість системи).

Отже, поняття “безпека” можна визначити як стан стійкості до впливу негативних факторів або незначної ймовірності їх виникнення. До таких факторів, що потенційно або дійсно чинять негативний вплив на безпеку, належать: виклик, загроза, небезпека та ризик.

Виклик визначається як прагнення одного суб’єкта (або групи суб’єктів) перешкодити іншому суб’єктові (або їх групі) в реалізації його (їхніх) інтересів. Згідно з теорією потенційних конфліктів перебування у стані виклику природне для будь-якої форми існування енергії (держави чи платники податків – тут не виняток).

Доцент Н. Цікановська, посилаючись на О. Бодрука, визначає поняття “виклик” як проблему, що за певних умов набула сильного звучання і загострено сприймається політичною елітою, а також має важливе, пріоритетне значення. Н. Цікановська наводить також інше визначення: виклик – це протидія захистові, перешкода на шляху до безпечного розвитку (з посиланням на Н. Різник). Третє тлумачення, запропоноване дослідницею, звучить так: виклик – це сукупність обставин, не обов’язково загрозового характеру, але таких, які потребують безумовного на себе реагування (О. Сергунін) [6, 112].

Слід погодитися з Н. Цікановською в тому, що друге визначення дещо суперечить семантичному значенню слова “виклик”, тому в контексті економічної безпеки держави доцільніше застосувати перше і третє визначення.

Дослідник О. Сапронов, серед іншого, це поняття визначає як прагнення однієї держави або групи держав перешкодити іншій державі або групі держав у реалізації їхніх інтересів [7]. На думку автора, доцільно визначити виклик (стосовно економічної безпеки держави) як прагнення одного суб’єкта або їх групи перешкодити державі в реалізації її економічних інтересів.

Загроза, за ВТС СУМ, – можливість або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого, тяжкого для кого-, чого-небудь; те, що може заподіювати яке-небудь зло,

---

якусь неприємність [1, 387]. Професор В. Мунтіян, посилаючись на Концепцію економічної безпеки України, визначає загрози економічній безпеці України як явні чи потенційні дії, що ускладнюють або унеможливають реалізацію національних економічних інтересів і створюють небезпеку для соціально-економічної та політичної систем, національних цінностей, життєзабезпечення нації та окремої особи [8, 25].

У відповідному Законі України загрози національній безпеці визначені як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що загрожують життєво важливим національним інтересам України [2]. Ураховуючи наведене вище, можна дати авторське визначення: загроза економічній безпеці нашої держави – це наявне та потенційно можливе явище, подія або чинник, що створює небезпеку економічним інтересам України. Загроза в оподаткуванні, на думку автора, – це висока ймовірність несплати суб'єктами господарювання значних сум податків до бюджету.

Наступним негативним фактором економічної безпеки держави є небезпека. За ВТС СУМ, небезпека – це можливість якогось лиха, нещастя, катастрофи тощо; стан, коли щонебудь кому-, чому-небудь загрожує; потенційне джерело шкоди [1, 747].

О. Сапронов називає небезпеку об'єктивно наявною, але не фатальною можливістю завдання шкоди, майнового (матеріального), фізичного чи морального (духовного) збитку особі, суспільству, державі [7].

Ми визначаємо економічну небезпеку держави як об'єктивну можливість заподіяння шкоди, матеріального чи морального збитку державі. Небезпека в оподаткуванні, на нашу думку, – це ймовірність ухилення суб'єктами підприємницької діяльності від сплати значних сум податків до бюджету.

Н. Цікановська, посилаючись на багатьох науковців, зазначає, що небезпека є потенційною можливістю деструктивного, дестабілізуючого впливу сукупності чинників на стан об'єкта дослідження. Якщо за наявності певних передумов така можливість стає реальною, тобто настання негативних наслідків впливу майже невідворотне, говорять про переростання небезпеки у загрозу [6].

Одним із ключових негативних факторів економічної безпеки є ризик. Згідно з ВТС СУМ, ризик – усвідомлена можливість небезпеки [1, 1221]. Професор О. Ястремський визначає це поняття так: ризик – ситуація, коли результат здійснення певного процесу невідомий, але відомі його можливі альтернативні наслідки і достатньо інформації для того, щоб оцінити ймовірність настання цих наслідків [9]. В економічній енциклопедії ризик визначається як атрибут прийняття рішень у ситуації невизначеності [3, 214]. Дане тлумачення доречніше для управління ризиками в оподаткуванні, адже виявлення ризику та його оцінка потрібні для виконання таких важливих завдань для вдосконалення оподаткування в Україні з метою подальшого зростання рівня законслухняності платників:

- підвищення ефективності розподілу ресурсів контрольно-перевірних підрозділів податкових органів шляхом більш точного відбору суб'єктів господарювання для перевірок;
- визначення пріоритетних напрямів удосконалення податкового законодавства з метою усунення передумов для його порушень не лише платниками, але й податківцями;
- формулювання першочергових завдань з удосконалення процедур декларування та сплати податків.

У словнику термінів Рекомендацій для податкових адміністрацій з ризик-менеджменту щодо дотримання законодавства (Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations, далі – CRMG) ризик розуміють як загрозу або ймовірність того, що дія чи подія негативно вплине на здатність організації досягати її цілей [10, 110]. Щодо оподаткування ризик може бути визначений як загроза або вірогідність того, що якісь фактори вплинуть на здатність податкової служби своєчасно у повному обсязі збирати податки.

---

Дослідник питань ризик-орієнтованого адміністрування податків, доцент О. Редич наводить такі визначення податкового ризику:

- теоретична ймовірність того, що внаслідок якихось дій платника податку певні платежі до бюджету можуть надійти не в повному обсязі або несвоєчасно (посилаючись на Концепцію реформування податкової системи, схвалену розпорядженням КМУ від 19.02.2007 р. № 56-р);

- можливість порушення податкового законодавства, в результаті чого можливі втрати бюджету (з посиланням на методичні рекомендації Державної податкової адміністрації України);

- економічна категорія, котра відображає характерні особливості податкових відносин, об'єктивно наявних невизначеності та конфліктності, притаманних процесам цілепокладання, управління, прийняття рішень, оцінювання, що супроводжуються можливими загрозами та невикористаними можливостями для держави та для платника податків (визначення за працями В. Вітлінського, О. Тимченка, В. Гранатурова).

Посилаючись на тих самих науковців, О. Редич сформулював визначення податкового ризику держави: економічна категорія, яка характеризує невизначеність кінцевого результату діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів, державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) на нього низки об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, неефективного адміністрування податків і порушень податкового законодавства [11, 136–137].

Зважаючи на думки цих науковців, подаємо авторське визначення податкового ризику держави: невизначеність кінцевого результату діяльності податкових і митних органів щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) як на платників податків і зборів, так і на співробітників фіскальних органів низки об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, серед яких неефективне адміністрування податків і порушення податкового законодавства.

Виокремлюємо негативні фактори економічної безпеки держави та розміщуємо їх у такій ієрархії:

1. Виклик – прагнення суб'єктів економічних відносин перешкоджати здійсненню інтересів держави на користь реалізації власних.

2. Ризик – потенційна можливість зниження економічних параметрів держави, зокрема наповненості бюджету. Характеризується за двома основними параметрами: ймовірністю настання негативного результату і його важливістю.

3. Небезпека. Характеризується високим значенням важливості негативного впливу, але невисокою вірогідністю.

4. Загроза – найвагоміший із негативних факторів економічної безпеки. Для нього характерні високий рівень можливих негативних наслідків і висока ймовірність їх настання.

Британський фахівець з ризик-менеджменту Енді Осборн зазначає, що неможливо створити середовище, вільне від ризиків, але ми можемо управляти ризиками ефективніше. Можливо виявляти й оцінювати ризики і, зрозумівши їх суть, приймати інформовані, зосереджені рішення щодо своїх подальших дій. Ризик-менеджмент в оподаткуванні, згідно з CRMG, – це процес підвищення ефективності адміністрування податків у середовищі, повному ризиків [10, 109]. Енді Осборн розглядає п'ять етапів процесу ризик-менеджменту: виявлення ризиків, їх оцінювання, визначення та застосування контрзаходів, оцінка отриманих результатів [12, 15].

Ураховуючи вищезазначене, доцільно дати таке визначення ризик-менеджменту в оподаткуванні: процес виявлення й оцінювання ризиків, визначення і застосування контрзаходів для усунення можливих негативних наслідків цих ризиків, а також визначення ефективності та виправлення, в разі потреби, будь-якого етапу власної діяльності щодо управління ризиками.

---

Державний ризик-менеджмент в оподаткуванні, на нашу думку, – це діяльність податкових органів, спрямована на зниження до припустимого рівня можливих негативних наслідків усіх внутрішніх і зовнішніх джерел податкових ризиків держави.

У монографії “Risk Management Made Easy” Енді Осборн наводить універсальний перелік ризиків, з якими може стикатися у своїй діяльності будь-яка організація. До цього переліку потрапили вісім груп ризиків: стратегічні; операційні; фінансові; регуляторні; здоров’я і безпеки; персоналу; технологічні та проектні. Для податкової служби характерні, як і для будь-якої іншої організації, всі групи ризиків, але зазвичай до зниження податкових надходжень призводять лише деякі з них: серед операційних – операційні помилки і збої; серед регуляторних – недоліки регуляторної бази.

Стосовно першого етапу ризик-менеджменту в оподаткуванні – виявлення ризиків – збільшення кількості фахівців, які задіяні в роботі на даному етапі, спрацьовує на користь, адже воно, як правило, свідчить про ширший досвід, а отже, можливості виявити більший обсяг ризиків.

Другий етап – оцінювання – полягає в розподілі податкових ризиків на фінансові (ймовірність втрати надходжень) і нефінансові (ймовірність моральної шкоди). Погляд на податковий ризик має враховувати два його основні параметри: ймовірність реалізації та його важливість. Як правило, після другого етапу з’являється двовимірна матриця, де за однією віссю ризики розподілені за очікуваною ймовірністю виникнення негативних наслідків, а за іншою – за важливістю цих наслідків. Комбінація ймовірності появи ризику і його впливу є рейтингом важливості кожного виявленого ризику.

Оцінивши різноманітні ризики, слід скласти план діяльності щодо них, спираючись на їх рейтинг. Кінцева мета даної діяльності – застосувати потрібні заходи для зниження ймовірності виникнення наслідків ризику та їх негативного впливу до прийнятної межі. Третій етап ризик-менеджменту – визначення контрзаходів.

Якщо і ймовірність, і можливий негативний вплив низькі, то найкращим рішенням є прийняття ризику. Коли ймовірність настання наслідків висока, а можливий негативний вплив низький (недосконалі форма звітності платника або програмне забезпечення податківця), то такі різновиди ризиків долаються шляхом удосконалення операційної діяльності (бізнес-процесів, форм документів), а також за рахунок додаткового навчання персоналу та тренінгів.

Мають місце також випадки з низькою ймовірними, але високвитратними ризиками (наприклад, пожежа в приміщеннях податкової служби, серйозні апаратні/програмні збої під час прийняття звітності чи обліку платежів, унаслідок яких можуть бути заблоковані значні обсяги податкових надходжень чи звітності). У такому разі слід розробити відповідний план на кожен з таких випадків.

Коли ймовірність і можливі негативні наслідки ризику високі, слід обов’язково застосовувати контрзаходи – опрацювання ризику, що, по суті, є четвертим етапом ризик-менеджменту.

Фінальний, надзвичайно важливий етап ризик-менеджменту в оподаткуванні – моніторинг та оцінка отриманих результатів. За результатами цього етапу підбиваються підсумки всіх попередніх етапів, після чого проводиться їх корегування – вдосконалення методів ідентифікації та оцінювання ризиків, підбір інших, більш ефективних контрзаходів і шляхів їх застосування.

Основні фактори ризику зниження податкових надходжень унаслідок порушення податкового законодавства як платниками, так і державними службовцями:

1. Велика кількість податків та інших обов’язкових платежів. Данний показник моніторять фахівці Світового банку, відображаючи його в розділі “Paying Taxes” рейтингу “Doing Business”, за власною методологією. Чим вища ця кількість, тим складніша система оподаткування. За цим показником нинішня податкова система України (рис. 1) – один зі світових лідерів. Так, ця кількість у 2011 р. перевищувала відповідні кількості (в середньому) по ЄС та Організації економічної співпраці та розвитку у 8–10 разів [13].



Рис. 1. Кількість податків та інших обов'язкових платежів для України, країн ОЕСР та країн ЄС (середні значення)

*Примітка.* Складено за [13]

2. Високий рівень складності адміністрування податків (з боку платника) – потреба у витраті суб'єктом господарювання великої кількості часу на визначення, декларування та сплату власного податкового обов'язку. Моніторинг даного показника за власною методологією також виконують фахівці Світового банку, відображаючи його в розділі “Paying Taxes” рейтингу “Doing Business”. За цим фактором вітчизняна податкова система поки що, на жаль, теж попереду в списку (рис. 2). Цей показник в Україні за 2011 р. перевищує відповідні середні показники ОЕСР та ЄС більш ніж утричі [14].



Рис. 2. Кількість годин на рік для підготовки податкової звітності та сплати податків середньостатистичним суб'єктом господарювання в Україні, країнах ОЕСР та ЄС (середні значення)

*Примітка.* Складено за [14]

3. Ефективність роботи самої податкової служби – відношення витрат на податкові функції фіскального органу країни до суми зібраних податкових платежів. Даний показник розраховується регулярно фахівцями ОЕСР. Українська податкова система за цим показником (за 2009 р.) удвічі випереджала податкові системи країн ОЕСР та у півтора раза – податкові системи країн Європейського Союзу [15]. Це означає, що наша система оподаткування значно дорожча, ніж у країнах, де засоби податкового ризик-менеджменту використовуються протягом тривалого часу.

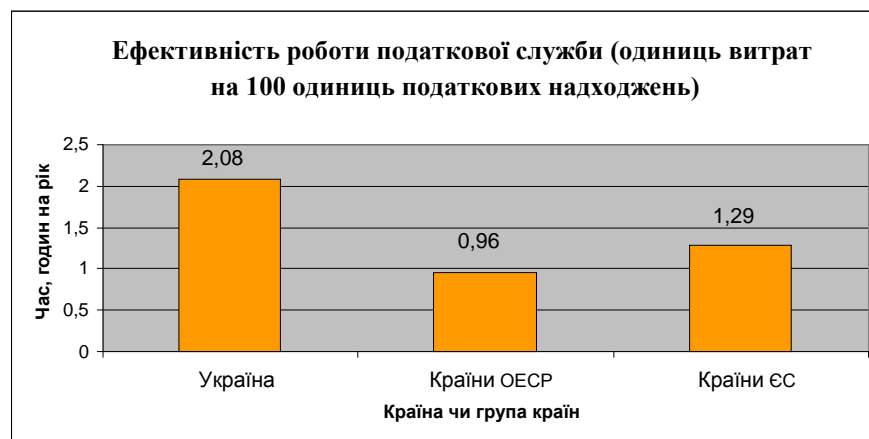


Рис. 3. Ефективність роботи податкових служб України, країн ОЕСР та країн ЄС (середні значення) у 2009 р.

*Примітка.* Складено за [15, 126]

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** До негативних факторів економічної безпеки держави належать виклики, загрози, небезпеки та ризики. Проведене нами дослідження дозволяє визначити негативні фактори економічної безпеки держави і ранжувати їх за зростанням.

1. Виклик – прагнення суб'єктів економічних відносин перешкоджати інтересам держави на користь реалізації власних.

2. Ризик – потенційна можливість погіршення економічних параметрів держави, зокрема наповненості бюджету. Основні параметри ризику: ймовірність настання негативного результату і його важливість.

3. Небезпека – негативний фактор, для якого притаманні високе значення важливості негативного впливу, але низька його ймовірність.

4. Загроза – найвагоміший з негативних факторів економічної безпеки з високим рівнем важливості можливих негативних наслідків та високою ймовірністю їх настання.

З метою підвищення рівня законності у справлянні податків за умов відсутності ефективної системи управління ризиками Державної податкової служби, на погляд автора, доцільно розробити спеціальну систему податкового ризик-менеджменту. Етапами функціонування цієї системи мають бути:

- виявлення ризиків;
- оцінювання (ймовірності та важливості настання негативних наслідків) ризиків;
- розподіл виявлених та оцінених ризиків за пріоритетом;
- опрацювання ризиків (визначення та застосування контрзаходів);
- оцінювання отриманих результатів і, за необхідності, внесення змін у власну роботу на попередніх етапах.

---

В українську практику ризик-менеджменту в оподаткуванні слід запровадити найкращі засоби для всіх зазначених вище етапів управління ризиками, перевірених передовою практикою податкових служб розвинених держав. Це має значно підвищити якість української податкової системи. Підставою для такого висновку є значно вищі позиції в основних міжнародних рейтингах податкових систем тих груп країн, де ці методи і засоби використовуються вже протягом тривалого часу.

У процесі дослідження автором удосконалено розуміння предметної області державної економічної безпеки та податкового ризик-менеджменту. Зокрема, уточнені дані визначення негативних факторів економічної безпеки держави, з урахуванням специфіки роботи податкової служби.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – 351 с.
3. Економічна енциклопедія : у 3-х т. – Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2000. – 864 с.
4. Safety [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/safety>
5. Security [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/security>
6. Цікановська Н. А. Інтерпретація понять “виклик”, “небезпека”, “загроза” та “ризик” у теорії фінансової безпеки / Н. А. Цікановська // Фінансовий простір. – 2013. – № 3 (11). – С. 110–114.
7. Сапронов О. Виклики, ризики та загрози національній безпеці в транспортній сфері / О. Сапронов // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – 2010. – № 3 (6).
8. Мунтіян В. І. Економічна безпека України / Мунтіян В. І. – К. : КВІЦ, 1999. – 464 с.
9. Ястремський О. Економічний ризик та методи його вимірювання [Електронний ресурс] : конспект лекцій (КНЕУ). – Режим доступу : [http://www.ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/\\_book-634.htm](http://www.ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-634.htm)
10. Compliance risk management guide for tax administrations [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/taxation/risk\\_managt\\_guide\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf)
11. Редич О. В. Проблеми впровадження ризик-орієнтованого підходу у діяльності органів ДПС України. Модернізація ДПС України у контексті інноваційного розвитку : матеріали науково-практичного семінару. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2009. – 286 с.
12. Osborn A. Risk Management Made Easy / Osborn A. – 2012. – 56 p.
13. The World Bank. Tax payments (number) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.PAYM>
14. The World Bank. Time to prepare and pay taxes (hours) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.DURS>
15. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, OECD (2010) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/dataoecd/2/37/47228941.pdf>