

УДК 35-027.21:336.221.4:339.922](477+100)

**Т. А. Крушельницька**, доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

### ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ТЕОРІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ

*Визначено теоретичну сутність категорії “економічна безпека” як систему державних, суспільних і підприємницьких інституцій різного спрямування. Доведено необхідність застосування положень теорії національної фінансової конвергенції для забезпечення розвитку інституцій системи економічної безпеки України.*

*Ключові слова: державне управління; інституційні основи; податкова система; економічна безпека; суперечності оподаткування; фінансова конвергенція.*

*In the article the author defines the theoretical nature of the category of “economic security” as a system of government, public institutions and businesses, and shows the need to use the theory of national fiscal convergence for the development of the institutions system of economic security of Ukraine.*

*Key words: public administration institutional foundation; tax system; economic security; tax controversy; fiscal convergence.*

**Постановка проблеми.** З кінця XIX ст. взаємодія і взаємозалежність держав у політичному, економічному, а нині й у соціальному аспектах постійно зростає, створюючи спільне економічне середовище. Міжнародне співробітництво значно сприяє соціально-економічному розвитку України, проте одночасно створює низку певних економічних загроз зовнішньодержавного характеру. Окрім того, інституційне середовище всередині країни залишається недосконалим і суперечливим, тіньовий бізнес набирає обертів, корупція завдає нищівного удару економіці в цілому, підприємницькій діяльності, інституційній привабливості тощо. Саме тому усвідомлення інституційних основ економічної безпеки України і напрацювання практичного досвіду її забезпечення набувають особливого значення. Враховуючи, що одним із найбільш значущих елементів системи державних інститутів є податкова система, потреба у теоретичному обґрунтуванні трансформації офіційного бачення податкової політики у процесі зміцнення економічної безпеки нашої країни та її регіонів, поступової переорієнтації державної податкової політики у напрямі зближення інтересів держави і платників, доцільності запровадження світогляду національної фінансової конвергенції зумовлює актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку теорії та практики державного управління у контексті посилення економічної безпеки завжди привертала пильну увагу вітчизняних і зарубіжних науковців. Так, у працях відомих українських учених

© Т. А. Крушельницька, 2014

сучасності, які висвітлювали проблемні питання у різних галузях державного управління, знаходимо відповіді на питання вдосконалення побудови системи державного управління, можливості підвищення його ефективності, подальшої інституціоналізації та формування ієрархічно-комунікативних зв'язків владних ланок різного рівня. Зокрема, цим та іншим питанням присвячено праці таких вітчизняних дослідників, як В. Воротін, І. Грицяк, М. Івашов, Ю. Ковбасюк, І. Розпутенко та ін. Питання економічної безпеки розглядалися у дослідженнях Л. Івашової, В. Козюк, Т. Федотової та ін.

З іншого боку, теоретичні та практичні проблеми побудови оптимальної податкової системи також є предметом широкого обговорення в колах фінансистів та економістів, теоретиків і практиків минулого й сучасності. Питання вдосконалення податкової системи, аналіз зарубіжного досвіду і світових тенденцій її розвитку розробляли С. Боринець, З. Варналій, В. Вишневський, Н. Кучерявенко, І. Луніна, А. Соколовська та ін.

Проте теоретичні та практичні питання державної економічної безпеки й теорія податків розвиваються паралельно, майже не перетинаючись у наукових дослідженнях. Проблеми становлення державної економічної безпеки розглядаються фахівцями з погляду вдосконалення роботи державних інститутів, здійснення антикорупційної діяльності, забезпечення моніторингу державних закупівель, посилення контролю за надходженням коштів до державного і місцевих бюджетів та їх витрачанням тощо. Натомість адепти теорії податків тяжіють до погляду на них як на суто фінансову категорію, що виводить податкову систему з об'єру інституційних основ побудови державної економічної безпеки, знецінюючи її значення як державотвірної мегасистеми. Тому в цій статті маємо намір посилити теоретико-практичну складову економічної безпеки України, визначивши значення теорії національної фінансової конвергенції у формуванні її інституційної основи.

**Мета статті** – дослідити інституції основи державної економічної безпеки України та можливості практичного втілення теорії національної фінансової конвергенції як підґрунтя її зміцнення.

**Виклад основного матеріалу.** Економічна безпека країни є системою державних, суспільних і підприємницьких інституцій різного спрямування, які можуть і мають забезпечити повноцінну життєдіяльність різних сфер, галузей і напрямків існування людини, суспільства й держави в цілому. Основні функції цієї системи: 1) створення можливості безпечного функціонування і розвитку; 2) виявлення загроз та своєчасний опір. Виконання цих функцій можливо за умови чітко налагодженої роботи всіх її елементів.

Унікальність вітчизняного науково-технічного та інтелектуального потенціалу – основа для успішного існування і розвитку нашої країни. Натомість вивчення історичної ретроспективи становлення економічної безпеки України протягом останніх десятиріч дає підстави констатувати, що процес її розвитку визначався здебільшого біполярністю геополітичного спрямування (“Захід–Схід”), значною інтегрованістю політично-економічних зв'язків з країнами – колишніми республіками СРСР, недосконалістю механізмів впливу і контролю за об'єктами і суб'єктами безпеки. Окрім того, “значне втручання держави в економіку, великий тиск з боку влади на суб'єктів господарювання, масштабна керованість економічними процесами” призвели до високої дезорганізації, технологічної відсталості тощо [1]. Все це є відображенням розбалансування системи економічної безпеки, втратою ефективного впливу окремих її елементів на стабільність і розвиток чи навіть набуття негативної дії через надмірну забюрократизованість, корупцію, тяжіння до нехтування державними інтересами на користь власних політичних чи матеріальних амбіцій.

Звичайно, місце, роль і вплив кожного елемента системи економічної безпеки України неоднозначні, проте в усій сукупності екстернальних та інтернальних чинників форму-

вання її ефективності вплив найбільш гальмівних виявляється через особливості комунікативно-ієрархічних зв'язків елементів, що обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби та ментально-етичними характеристиками учасників соціально-економічних процесів.

Нині, коли біполярність зовнішньоекономічної політики України можна вважати вирішеною на користь наближення до європейської цивілізаційної моделі, в Україні загострюється необхідність розв'язання проблем формування засад державної економічної безпеки на основі реалізації ефективних механізмів, що спрямовані на забезпечення гарантовано прогресивного незалежного соціально-економічного розвитку України, та нарощення її значущості у системі світового господарства. Матеріальна основа забезпечення життєдіяльності держави і суспільства – це національне багатство, сукупність природних ресурсів і створені працею всього народу матеріальні, духовні блага та інтелектуальний потенціал. Обсяг суспільно корисних благ вимірюється багатьма чинниками: загальним економічним розвитком країни, спрямуванням державної соціальної політики, співвідношенням індивідуальних і групових інтересів, рівнем економічної безпеки тощо. Нагромадження суспільно корисних благ, необхідних для забезпечення функціонування держави, здійснюється шляхом вилучення їх частки у вигляді податків. Тому саме забезпечення надходження податків у достатній кількості є економічною основою існування держави й розвитку суспільства, а правила і норми податкової системи визначають інституційні орієнтири для розвитку інституцій у сфері економічної безпеки.

Країни – члени ЄС у процесі європейської економічної інтеграції зіткнулися з проблемою негативного впливу на економічну безпеку, що спричиняє складність і специфічність систем оподаткування кожної країни. З одного боку, нерівність оподаткування створює бар'єри для ведення бізнесу в міждержавному масштабі, з іншого – збурює податкову конкуренцію, а відтак, створення вигідніших податкових умов, які дають державам-новаторам більші гарантії безпеки. Це, врешті-решт, викликає необхідність уніфікації норм оподаткування. Хоча зауважимо, незважаючи на те, що країни – члени ЄС вжили рішучих заходів щодо зближення податкових норм і цим убезпечили свої економіки від дефіциту фіскальних надходжень через втрату капіталу, проте донині податкове законодавство цих країн не набуло повної уніфікації. При цьому найбільших змін зазнали підходи до формування податкової політики у частині становлення виважених, партнерських відносин у ланцюзі держава – громадянин, упровадження заходів сприяння добровільній сплаті податків.

Не буде перебільшенням теза, що податкові відносини у будь-якій країні ґрунтуються на формальному конфлікті інтересів суб'єктів цих відносин. З одного боку, платники податків, які прагнуть мінімізувати свої зобов'язання перед державою для підвищення свого добробуту, а з іншого – уряд, що намагається забезпечити такий рівень доходів, який дозволив би уникнути фінансового забезпечення процесу виконання державних функцій на належному рівні. Цей конфлікт потребує врегулювання, оскільки прямо й опосередковано загрожує фінансовій стабільності в державі та її економічній безпеці. Тому в різних країнах державне управління податковою системою все більше концептуально спирається на об'єднання чи принаймні узгодження інтересів усіх учасників податкового процесу: держави, платників і носіїв податку (фізичних і юридичних осіб).

Ураховуючи це, починаючи з другої половини 40-х рр. ХХ ст., паралельно із поступовим відновленням і подальшим зростанням світової економіки, уряди європейських країн вживали дійових заходів для відновлення й активізації міждержавного співробітництва з податкових питань. Набули популярності й уже нині дають свої плоди опрацювання механізмів стандартизації податків у різних країнах з метою усунення фіскальної конкуренції,

уніфікація цілей податкової діяльності держав, упровадження інструментів зближення країн у податковому полі за рахунок компліментарного фінансування соціально та економічно значущих програм розвитку, зазначає В. Козюк [2, 57–67].

Найзагальнішою рисою реформування податкових систем у 2011–2012 рр. було їх спрямування на спрощення нарахування і стягнення податків. Прикладом є впровадження у 66 країнах електронних систем адміністрування, нині вони мають он-лайн реєстрації та платіжні системи [3], що суттєво підвищило оперативність прийняття податкових звітів і скоротило час їх обробки. Протягом 2012 р. скоротився час для обчислення суми податків більше ніж на 1 день (точніше на 54 години), а кількість податкових платежів зменшилась на 5. Національні компанії середнього розміру в досліджуваних країнах у 2012 р. сплачували 28,5 податкових платежів, з урахуванням скорочення терміну виконання кожного з них, для виконання податкового зобов'язання потрібно було близько 7 тижнів, при цьому їх податкові витрати наближались до 44,8 % комерційного прибутку [3]. Як бачимо, зусилля урядів країн – членів ЄС щодо пошуку можливостей зближення інтересів держави і громадян у частині сплати податків поступово привели не лише до створення конкурентних податкових цих країн, але й частково забезпечили їх від дії злочинних схем тіншового обігу (в частині ПДВ), дозволили знизити контрабандні поставки тютюну, протистояти економічним струмам тощо, зрештою, сприяли постійному економічному зростанню добробуту.

Тут доречно посилання на теорію суспільних витрат та їх співвідношення із “колективними споживчими благами”, за П. Самуельсоном [4, 388], за якою можливе усвідомлення оптимального співвідношення податкового навантаження і суспільно корисних благ, що надаються державою громадянам, у розмірах, достатніх для задоволення і суспільних потреб, і безпечного функціонування держави. Це співвідношення можна визначити як новаційний орієнтир податкових відносин і в міждержавних масштабах, і на національному рівні. Саме орієнтири нової доби мають становити інституційні норми нового зразка, практичне впровадження яких можливо за умови пропагування і поступового введення у податкову практику теорії фіскальної податкової конвергенції, супроводжуваної економічно-моральними мотиваторами. При цьому фіскальною конвергенцією на національному рівні є процес наближення, компліментарності, компромісу і стабілізації інтересів учасників оподаткування, запровадження такого господарсько-інституціонального механізму, за якого можливе максимальне наповнення бюджету, потрібне для виконання державних функцій, забезпечення економічної безпеки та отримання суспільно корисних благ громадянами на належному рівні.

На жаль, нині в Україні фіскальна конвергенція як визначальний принцип формування податкових відносин та інституційна основа зміцнення економічної безпеки розглядається лише в міжнародному аспекті, що недостатньо для побудови ефективної податкової системи і податкової політики як її елемента. Податковою політикою ми називаємо систему спрямованого впливу держави у вигляді дій та певних економічних, правових і організаційно-контрольних урядових заходів для виконання визначених завдань, що стоять перед суспільством, за допомогою податкової системи країни. Отже, податкова політика має трансформуватись відповідно до потреб державної економічної безпеки.

Зміст і цілі податкової політики мають змінюватись залежно від об'єктивних та суб'єктивних факторів. Вони обумовлені соціально-політичним ладом суспільства й наявними тенденціями розвитку. Національна податкова політика обтяжена суперечностями, не несе ознак стабільності щодо законодавчо-нормативних положень та вражена глибокою амбівалентністю податкових відносин. А вся система має високу витратність адміністрування податків, просякла корупцією й перенасичена хаотичними спробами її реформування тощо.

Все це позбавляє податки в національній податковій системі їх інституційно-статусного характеру та унеможливорює забезпечення якісного виконання функцій державою, в тому числі у сфері безпеки. Як наслідок, низька якість виконання державою її функцій призводить до збурення суспільства, поглиблення економіко-соціальної та політичної кризи.

Тому розбудову системи економічної безпеки з входженням України до світового економічного простору пропонуємо розпочинати з побудови державної податкової політики на основі теоретичного пропагування світогляду національної фіскальної конвергенції та практичної верифікації основних її положень.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку** такі:

1. Економічна безпека країни – це система державних, суспільних і підприємницьких інституцій різного спрямування, які можуть і мають забезпечити повноцінну життєдіяльність різних сфер, галузей і напрямків існування людини, суспільства і держави в цілому.

2. Матеріальною основою забезпечення життєдіяльності держави і суспільства є національне багатство, його нагромадження здійснюється шляхом вилучення частки суспільно корисних благ у вигляді податків. Отже, забезпечення надходження податків у достатній кількості – економічна основа існування держави і розвитку суспільства, а правила й норми податкової системи визначають інституційні орієнтири для розвитку інституцій у сфері економічної безпеки.

3. Фіскальною конвергенцією на національному рівні є процес наближення, компліментарності, компромісу і стабілізації інтересів учасників оподаткування, запровадження такого господарсько-інституціонального механізму, за якого можливе максимальне наповнення бюджету, потрібне для виконання державних функцій, забезпечення економічної безпеки та отримання суспільно корисних благ громадянами на належному рівні.

Подальші наукові дослідження відбуватимуться в таких напрямках:

1) опрацювання суперечностей і тенденцій розвитку державного управління податковою системою у контексті сприяння становленню економічної безпеки в Україні;

2) аналіз інституцій особливостей і парадоксів формування національної системи економічної безпеки.

### Список використаних джерел:

1. Федотова Т. А. Економічна безпека як прояв національних економічних інтересів України [Електронний ресурс] / Т. А. Федотова, Е. Е. Дмитренко // Економічний часопис-XXI : науковий журнал. – № 3–4. – 2012. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea/2012/3-4/20124.html>

2. Козюк В. В. Фіскальна політика в Європейському валютному союзі: проблеми автоматичної стабілізації та конвергенції / В. В. Козюк // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 57–67.

3. Paying Taxes 2012: The compliance burden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/data-tables.jhtml>

4. Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditures / P. A. Samuelson // Review of Economics and Statistics. – 1954. – Vol. 36. – № 4. – P. 387–389.