

Швабій К.І.,

к.е.н., с.н.с.,

Гусак Ю.Д.,

здобувач, Національний університет ДПС України

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблематику ефективності адміністрування податків. Показано, що існують суттєві резерви підвищення ефективності адміністрування в сфері реєстрації та обліку платників податків, а також відбору платників для документальних перевірок.

The article shed the light on the problem of efficiency of tax administration. We made conclusion about existence of substantial reserves of increasing of tax administration's efficiency in the directions of registration of taxpayers and their selection for purposes of tax audit.

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку податкових відносин в Україні надзвичайно актуальною є проблема удосконалення функціонування, підвищення ефективності роботи системи адміністрування податків. Протягом усього періоду становлення податкової системи України основна увага осіб, що створювали цю систему, чи намагалися її реформувати, була приділена механізму функціонування податків, обґрунтуванню функцій податкової системи, визначенню оптимального рівня податкового навантаження на економіку тощо. Але навіть науково обґрунтована та оптимальна за своїми властивостями система оподаткування може функціонувати неефективно внаслідок того, що державі необхідно буде витратити суттєві кошти на адміністрування цієї системи. Внаслідок цього її ефективність звичайно зменшується. Тому проблема розвитку податкових відносин у сучасному суспільстві має вирішуватися не лише в межах фундаментального питання про пошук оптимального співвідношення між економічним розвитком та податковим навантаженням, а й з урахуванням специфіки адміністрування системи податків.

Лише в останній час увага багатьох науковців, під впливом

як об'єктивних обставин, так й причин суб'єктивного характеру, стала зосереджуватися на проблематиці адміністрування податків. З одного боку, в Україні триває широкомасштабний проект модернізації податкової служби, який фінансується Світовим банком і стосується удосконалення процесів саме адміністрування. З іншого боку, більшість провідних вчених світу в галузі податків стверджує, що процес податкового удосконалення, реформування є перманентним у часі, а тому на шальках терезів *pro and contra* податкових реформ обов'язково мають зважуватися транзитивні видатки, яких зазнає економіка під час таких перетворень. Необхідно також мати чітке уявлення про обсяги видатків на адміністрування податків.

У зв'язку з цими обставинами метою статті є розгляді основних напрямів підвищення ефективності адміністрування податків в Україні, в тому числі в межах проекту модернізації діяльності ДПС України.

Виклад основної частини матеріалу. Аналіз сучасної наукової літератури, що присвячена проблемам адміністрування податків, дозволяє зробити висновок про те, що ефективність системи адміністрування податків в Україні не є високою [2, 3].

"Рівень ефективності роботи податкової служби України не є високим. Якщо порівнювати показники України з іншими країнами світу, то можна побачити, що існують значні резерви поліпшення якості роботи як через економію робочого часу, так і грошових коштів" [4, с.524].

Не слід вважати, що лише податкова система України має недоліки адміністрування. Враховуючи те, що податки є примусовим платежем, тобто стягуються не на добровільній основі, то будь-яка держава має вирішувати питання оптимізації адміністративних витрат. Встановлювати низькі податки, що потребують незначних адміністративних витрат, чи високі податкові ставки, витрати на адміністрування яких зростають пропорційного до збільшення податкового тягаря? Це фундаментальна дилема оподаткування, розв'язання якої залежить від багатьох чинників, а зміст оптимального рішення може змінюватися з часом.

Складовими елементами системи національного податкового адміністрування є: організація податкових відносин (визначення складу податкової системи, звітності, законодавче забезпечення, розробка правил реєстрації платників податків, побудова економічно ефективної системи податкових органів і їх інформаційної взаємодії із зацікавленими структурами різних рівнів виконавської влади, гармонізація податкової та мо-

нетарної політики тощо); планування, прогнозування та аналіз надходження податків (вивчення впливу макроекономічних показників і податкового законодавства на стан податкових надходжень та їх динаміку); регулювання податкових відносин (у тому числі за допомогою історико-політичної складової) передбачає облік платників податків, забезпечення мобілізацій роботи, введення податкових преференцій та інші форми реалізації регулюючої функції податків; податковий контроль (проведення податкових перевірок, застосування штрафів, санкцій за порушення чинних норм податкового законодавства).

Як бачимо, податковий контроль є заключним елементом системи національного податкового адміністрування й обов'язковою умовою ефективного функціонування фінансової системи та економіки країни в цілому. Його основною метою є контроль за процесом виконання податкової політики та дотримання платниками податків чинних норм податкового законодавства.

Податковий контроль проводиться шляхом застосування науково обґрунтованих методів встановлення ступеня відповідності практики оподаткування положенням розробленої податкової політики.

Право контролювати дотриманість законності в податковій сфері держава делегує спеціалізованим органам, які називаються органами податкового контролю. Система органів податкового контролю не є розгалуженою. По суті існує три групи органів податкового контролю – податкові органи, митні органи і пенсійний фонд (мікрорівень системи національного податкового адміністрування).

Суттєві резерви підвищення ефективності системи адміністрування податків існують в усіх її сферах. Ми зосередимося лише на двох: реєстрації платників податків та процесах їхнього відбору для податкових перевірок.

Важливою складовою системи адміністрування податків є реєстрація та облік платників податків. З одного боку, процедура реєстрації повинна бути максимально простою та швидкою, з іншого – інформація, яку надають про себе платники податків, повинна бути достовірною, максимально перевіреною.

Процес реєстрації проводиться досить швидко і не дозволяє сформувати єдину базу даних, яка б включала не тільки юридичні дані [5], а й виявляла потенційних кандидатів на ухилення від сплати податків. Нинішня регулятивна база ускладнює процес адміністрування податків.

Оперативна, "дружня" для клієнта та повна для держави система реєстрації відіграє досить важливу роль у поліпшенні підприємницького клімату. З огляду на це, створене "єдине вікно" для реєстрації підприємців виглядає позитивним кроком, але дана система не забезпечує процесу перевірки інформації від заявників, які реєструються, що є важливою проблемою.

Податкові органи не наділені повноваженнями при поставовці на облік перевіряти інформацію про платників податків, адже вона надходить автоматично від Державного реєстратора. Таким чином, інформація є неперевіреною, що зумовлює ризик реєстрації фіктивних фірм, підприємств на підставних осіб, а також осіб, які свого часу вчинили порушення податкового законодавства і, можливо, й досі схильні до шахрайства. Саме на цьому важливому етапі повинна проходити первинна ідентифікація платників податків.

Слід відзначити, що у сучасній фіскальній думці приділяється досить мала увага проблемам реєстрації платників податків, а існуючі погляди досить різняться. Так, в праці [6] наведена точка зору про те, що перенесення процедури перевірки інформації, наданої потенційними платниками податків із післяреєстраційної стадії на стадію реєстрації, не дадуть позитивного ефекту боротьби із фіктивними фірмами, потенційними порушниками податкового законодавства.

Вивчення міжнародного досвіду реєстрації та обліку платників податків показало, що загальноприйнятим у світовій практиці податкового адміністрування є дозвольний принцип реєстрації платників податків, який передбачає комплексну перевірку підприємницької історії платника податку з метою усунення з масиву суб'єктів підприємницької діяльності на етапі реєстрації несумлінних платників (ухилення від сплати податків, мінімізація тощо). На відміну від цього в Україні система реєстрації та обліку платників податків побудована за заявочним принципом, коли податкова служба має реєструвати платника протягом визначеного терміну незалежно від того, наскільки сумлінною є його попередня діяльність, історія сплати податків. Необхідно зазначити, що суттєвою перешкодою на етапі запровадження дозвольного принципу в процес обліку та реєстрації платників податків є незадовільний стан розвитку інформаційно-аналітичної бази податкової служби, оскільки системи інформаційних технологій у деяких випадках навіть перебирають на себе функцію подачі декларації про доходи, оскільки у країнах з розвинутою економікою і більшими фінансовими можливостями урядові установи мають досить

інформації для розрахунку податкових зобов'язань платника податків без жодної допомоги з боку самого платника і для того, щоб повідомити платників про суми належних до сплати податків. При цьому, технічний рівень систем інформаційних технологій у тій чи іншій податковій адміністрації значною мірою впливає на якість інформації, отриманої й обробленої у процесі реєстрації платників податків, та на те, до якої міри податкова адміністрація може використовувати цю інформацію для забезпечення та контролю за дотриманням вимог податкового законодавства.

Тепер розглянемо проблематику податкових перевірок.

У міжнародній практиці методи відбору класифікуються так. Найпростіший метод вибору платників податків для перевірки – випадковий вибір. У порівнянні з більшістю інших підходів випадковий вибір звичайно дає мало додаткових нарахувань. Частіше всього метод випадкового вибору застосовується для побудови вибірки платників податків, по якій судять потім про характеристики генеральної сукупності, наприклад, про те, який ступінь ухилення від сплати податків на даній території, серед яких категорій платників податків особливо високий відсоток випадків ухилення від податків. За результатами цих перевірок будуються оцінки, що характеризують рівень податкової культури або ступінь ухилення від податків у генеральній сукупності платників податків. На основі цих даних розробляються критерії відбору податкових декларацій для виїзної податкової перевірки платників податків, від якої можна чекати найвищих податкових донарахувань.

Серед традиційних методів відбору платників податків для документальних перевірок можна назвати такі.

Перевірка тих платників податків або тих категорій платників (наприклад, підприємств якої-небудь галузі) податків, минулі перевірки яких виявили значне приховування доходів (податкової бази). В найпростішому випадку цей підхід може передбачати повторну перевірку всіх тих платників податків, у яких в недавньому минулому були великі донарахування за наслідками перевірок. Можна також вибірково перевірити підприємства, що відносяться до якої-небудь конкретної галузі, або фізичних осіб певної професії, якщо минулі перевірки показали, що масштаби ухилення від податків серед підприємств цієї галузі або осіб цієї професії дуже значні.

Ще один прийом відбору платників податків для проведення перевірок, що часто використовується, – це відбір за результатами порівняння (по абсолютній або відносній величині) дея-

ких показників, вказаних у конкретних деклараціях, з середнім значенням цих показників, розрахованим по всіх деклараціях платників податків даної категорії (наприклад, по всіх підприємствах даної галузі). Ті податкові декларації, в яких значення цих показників особливо сильно відхиляються від середнього значення в той або інший бік, вибираються для перевірки. Наприклад, дуже ефективним методом виявлення випадків заниження доходів від продажів або завищення виробничих витрат є вибір підприємств даної галузі з підозрою низькою нормою прибутку, високим відхиленням від еталонного значення (наприклад, в порівнянні з минулими значеннями цього показника у того ж платника податків або в порівнянні з поточними значеннями цього показника в інших платників податків) певного відношення витрат по конкретній статті до обсягу реалізації.

Ефективним засобом виявлення випадків потенційного ухилення від сплати податків може бути зіставлення даних, які платник податків вказав у своїй податковій декларації, з інформацією, отриманою з інших джерел, наприклад, процентний дохід, вказаний підприємством у своїх витратах, з відсотками, які йому виплатив банк і вказав це в банківській виписці, зарплата, заявлена платником податків, з даними про зарплату, сплачена йому роботодавцем і т.д.

Проте традиційні методи відбору платників податків мають суттєві недоліки: суб'єктивність, неетичність, створення передумов для зловживань та корупції, істотні витрати праці, часу.

Саме тому в розвинених країнах світу широко використовують при виборі платників податків для перевірок методи інтелектуального аналізу даних. Основне призначення цих методів – автоматизований пошук раніше невідомих закономірностей в базах даних, що зберігають інформацію про діяльність організацій, і використання здобутих знань при прийнятті рішень. До цих методів відносяться експертні системи, нейронні мережі, відбір платників податків за результатами статистичного аналізу тощо. Саме ці методи відбору в діяльності органів ДПС України є малорозвиненими та недостатньо використовуються на практиці.

Ми, звичайно, далекі від категоричного твердження, що в процесі підготовки аудиту органів ДПС України слід використовувати лише математичний апарат. Це було б абсолютно неправильно як з теоретичної, так й з практичної точок зору. Всі наявні методи та прийоми відбору слід використовувати комплексно, оскільки саме різноплановість аналітичних підходів у процесі вивчення певних явищ та процесів дозволяє системно

дослідити їх сутність.

Слід зазначити, що математичний апарат в процесі підготовки аудиту використовується в практичній діяльності податкових органів більшості країн світу. Не є винятком, наприклад, Росія та Білорусь. Так, в Інструкції про порядок організації та проведення перевірок податковими органами Білорусі записано, що проведенню перевірки повинна передувати підготовча робота, початковим етапом якої має бути комп'ютерний аналіз, наданих платником податків у податкову інспекцію податкових декларацій та бухгалтерської звітності.

Таким чином, з огляду на міжнародний досвід цілком очевидно, що в Україні існує нагальна потреба системного запровадження практики використання математичних та статистичних методів і прийомів аналізу даних податкової та бухгалтерської звітності платників податків. Це перший та водночас один з найбільш важливих етапів формування плану документальних перевірок, який дозволяє сформувати перелік підприємств, що підлягають перевіркам за найбільш значущими з точки зору функціонування податкової служби критеріями.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

Сучасна система адміністрування податків потребує підвищення ефективності її функціонування. Резерви зростання ефективності існують в усіх сферах адміністрування податків. Першочергові заходи щодо розв'язання даної проблеми мають стосуватися сфери реєстрації та обліку платників податків, а також відбору платників для проведення документальних податкових перевірок.

Існуюча система обліку платників не дозволяє податковим органам на етапі реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності здійснювати перевірку їхньої кредитної, податкової історії тощо. Своєю чергою, система відбору платників є трудозатратною та необ'єктивною, що дозволяє вчиняти адміністративний тиск з боку податкових органів на сумлінних платників податків.

Література

1. Мельник В.М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: Монографія. – К.: "Комп'ютерпрес", 2006.
2. Таранов І.М. Фіскальний потенціал України та ефективність справляння податків – Автореферат дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / Тернопільська академія народного господарства. – Тернопіль, 2004.

3. Швабій К.І. Ефективність адміністрування податків в Україні: методологія та аналіз // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острог: Вид-во НаУ „Острозька академія”, 2007. – Вип. 9. – Ч. 3. – С. 519-527.

4. Контроль податкових органів за діяльністю підприємств. Навчальний посібник / Гусак Н.Б., Гусак Ю.Д. – Київ: Центр учбової літератури, 2007. – С. 4-5.

5. Довідник з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців, під редакцією С. Третякова – К.: Держпідприємництво, – 320 с. (видання третє, доповнене).

6. Инструкция о порядке организации и проведении проверок налоговыми органами / Постановление министерства по налогам и сборам республики Беларусь №124 от 29 декабря 2003 г.