

Кміть В. М.,
к.е.н., доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ РИЗИКОМ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВІ

У статті автор розкриває причини виникнення податкового ризику, визначає його сутність, механізм дії та значення для досягнення економічної стабільності

In the article an author exposes the reasons of origin of tax risk, his essence determines, mechanism of action and importance for achievement of economical stability

Постановка проблеми. Нинішня фінансова політика України зосереджена на пошуці оптимальних шляхів виходу з кризи, подоланні корупції, інфляції та безробіття, погашенні внутрішньої та зовнішньої заборгованостей, а також наповненні загальнонаціональної казни. За таких умов функції податкової системи спрямовані державою на своєчасне і найповніше стягування податкових платежів, а також посилення контролю за дотриманням платниками податків чинного законодавства. Така взаємодія владних державницьких структур і податкової системи часто відірвана від інтересів підприємців, а як наслідок – збільшуються обсяги "тіньової економіки", підприємці відшуковують усілякі (легальні і протизаконні) способи уникнення від оподаткування, а отже, зростає ймовірність виникнення непередбачуваних ситуацій, пов'язаних із величезною кількістю ризиків, серед яких вагоме місце посідає податковий.

Саме податковий ризик, поряд із іншими видами фінансового (інфляційний, валютний, кредитний, інвестиційний, страховий, екологічний, процентний, депозитний тощо), висуваємо на перше місце. Наявність та вагомість податкового ризику пояснюються істотним негативним впливом на результативність підприємницької діяльності, що зумовлені низкою проблем, які потребують нагального вирішення, в першу чергу – у сфері податкового адміністрування.

Аналіз досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та вітчизняної практики адміністрування податків зробили такі українські вчені, як Андрущенко В., Варналій З., Василик О., Веткін А., Вишневський В., Гега П., Данілов О., Дедакаєв В., Золотко І., Ісаншина Г., Кравчук Г., Крисоватий А., Ластовецький А., Мельник П., Науменко В., Паранчук С., Ребізант Р., Рева Т., Суторміна В., Федосов В., Філоненко М., Фісун А., Шаблиста Л., Шолудько Д., Юрій С., Ярошенко Ф. та інші. Незважаючи на широке висвітлення у науковій літературі проблем, пов'язаних із організацією управління справами податкових платежів, не всі аспекти цієї багатогранної проблеми з'ясовано та належно обґрунтовано, оскільки відчувається брак глибоких і системних досліджень з проблем управління податковим ризиком.

Метою статті є глибокий аналіз чинної економічної ситуації та фінансової політики України із намаганням з'ясувати причини виникнення податкового ризику, визначити його сутність, механізм дії та значення для суб'єктів підприємництва і контролюючих органів, що дозволить, в цілому, досягти економічної стабільності та ефективності.

Основний матеріал. Кожний суб'єкт підприємництва здійснює фінансово-господарську діяльність, яка тією чи іншою мірою може призвести до усвідомленого чи несвідомого невиконання ним зобов'язань щодо сплати податків, створюючи при цьому податкові ризики.

В цілому ризиком вважають "кількісну міру небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них"[1]. Під податковим ризиком ми розуміємо вірогідну можливість порушення податкового законодавства, що призведе до негативних наслідків. З боку суб'єктів підприємництва – платників, це переплата чи несплата (недоплата) податку (як наслідок, фінансові санкції – штрафи, пені), яка, в результаті, має безпосередній вплив на фінансовий стан платника, а з боку контролюючих служб – значні втрати бюджетів різних рівнів та цільових фондів.

Зважаючи на неоднозначність трактування даного терміна, спробуємо розкрити його природу та механізм дії, враховуючи існуючі підходи теорії та практики застосування вищезазначеними суб'єктами.

Проведене нами дослідження свідчить, що основними причинами виникнення цього ризику на думку та абсолютне переконання пересічних суб'єктів підприємництва – платників

податків, є: введення нових необґрунтованих податкових платежів; часта зміна ставок податків та механізмів їх адміністрування; вірогідність відміни чинних податкових пільг та введення нових; часті зміни наявних порядків заповнення та подання податкових декларацій (розрахунків) та нововведення до них; неузгодженість окремих податкових нормативно-правових актів; викривлення, необґрунтовані ускладнення і довільні тлумачення контролюючими органами окремих положень податкового законодавства; непрозорість процедур податкового адміністрування; часті і безпідставні перевірки з боку численних контролюючих органів, функції яких часто дублюються; самочинне завищення контролюючими органами своїх повноважень; відсутність законодавчо встановлених норм погашення збитків, завданих підприємцям діями чи рішеннями посадових осіб контролюючих органів; фактична відсутність презумпції невинуватості щодо підприємців; бюрократичне свавілля і безкарність за корупцію та багато інших.

Податки є впливовим регулятором основних показників діяльності підприємця: виторгу, витрат (собівартості), фонду оплати праці, прибутку тощо. При цьому важливу роль відіграє взаємозалежність різних видів податкових вирахувань. Аналіз рівня оподаткування потребує врахування взаємного впливу усієї сукупності податкових регуляторів, що характеризує їхній найбільш повний вплив на кінцеві фінансові результати. З метою управління податковим ризиком, що, як ми наголосили, має непередбачуваний характер, а також для оцінки імовірності його виникнення та ступеня впливу на підприємницьку діяльність в умовах обмеженої інформації платникам податків доцільно застосовувати засоби експертних оцінок. Суть останніх передбачає наявність використання послуг фахівців-експертів, якими можуть бути керівники і досвідчені працівники підприємства – бухгалтери, економісти, фінансисти чи юристи, а також залучені фахівці – консультанти аудиторських чи консалтингових фірм, податкові інспектори, науковці тощо.

Для кількісної оцінки податкового ризику пропонуємо використовувати різні методологічні підходи (прийоми), до яких можна віднести одержання своєчасної або додаткової інформації під час відпрацювання варіантів управлінських рішень і аналізу їх реалізації: показник ефективності оподаткування (відношення чистого прибутку до загальної суми податкових зобов'язань), коефіцієнт оцінки оподаткування прибутку підприємства (відношення суми податків, що сплачуються з прибутку, до величини балансового прибутку підприємця) та багато інших.

Контролюючі органи, в свою чергу, також хочуть і повинні бути проінформованими на, як можна, більш ранній стадії про можливі випадки порушення податкового законодавства з боку платників, щоб вчасно та адекватно відреагувати на них належними діями (рішеннями), у тому числі передбачати та упереджувати можливі порушення. Правом здійснювати перевірки повноти, достовірності та своєчасності сплати податкових платежів суб'єктами підприємництва, відповідно до Закону 2181[2], в межах своєї компетенції наділені: податкова служба, митна служба, Фонди обов'язкового соціального і пенсійного страхування.

Щодо особливостей здійснення контрольно-перевірочної роботи вищезгаданими органами, то найбільш дієвим і перспективним вважаємо запровадження в податкових органах служби податкового аудиту, метою якої є реалізація системного підходу до організації роботи з платниками податків.

Основою впровадження вдосконаленої системи податкового аудиту стала розробка системи моніторингу податкових ризиків (АС АБПР), роботу над якою розпочато ще у 2001 році. Зокрема, розроблено такі базові документи, як: Методичні рекомендації по моніторингу податкових ризиків[3]; Порядок розробки органами ДПС проектів податкових ризиків та визначення відповідальних по роботі з ризиками[4]; Методичні рекомендації з організації кабінетного аудиту (для юридичних осіб)[5]; Порядок створення, супроводження та затвердження податкових ризиків[6] тощо.

Враховуючи позитивні результати використання податкових ризиків під час перевірок, наступним етапом роботи стало проведення у 2004 році відбору частини платників податків для документальних перевірок за допомогою ризиків, що дозволило мінімізувати вплив суб'єктивного фактору на відбір підприємств для податкового аудиту, покращити якість перевірок та зробити їх більш ефективними. Так на підставі даних методик та рекомендацій розроблено автоматизовану систему роботи з податковими ризиками, яка дозволяє створювати та супроводжувати базу ризиків, проводити перевірки та узагальнювати їх результати, виходячи із податкової поведінки платників.

За податковою поведінкою визначаються такі чотири категорії уваги: Категорія 1 – сумлінні платники податків, які оцінюються позитивно, оскільки не порушують податкове законодавство, повністю та своєчасно сплачують податки. Категорія 2 – платники податків помірною ризику, які в цілому оцінюються позитивно, оскільки не порушують податкове законодавство, повністю та своєчасно сплачують податки, але мають податко-

ві ризику, що не підлягають усуненню (наприклад, здійснення зовнішньоекономічної, посередницької діяльності, господарська діяльність належить до "ризикових" галузей тощо). Категорія 3 – платники податків високого ризику, які оцінюються негативно в частині виконання податкової поведінки, оскільки мають ознаки серйозних порушень податкового законодавства. Категорія 4 – платники податків високого ризику з ознаками шахрайства, які оцінюються вкрай негативно, оскільки регулярно порушують законодавство.

Категорія уваги для кожного з платників податків, на нашу думку, має визначатися щорічно, і у випадку виявлення ризику, який раніше не був притаманний підприємцеві, одразу ж здійснювати перерахунок категорії уваги для платника. Процес переходу платника податку з вищої категорії до нижчої має відбуватися тільки за умови відсутності факту порушення законодавства, повної та своєчасної сплати податків, відсутності податкового боргу тощо.

Використання податкових ризиків на практиці дало можливість зробити наступний крок у їх моніторингу – проводити аналіз результатів дії податкових ризиків на підставі їх частоти виявлення та фінансової значимості для визначення найбільш актуальних з них, а також визначати стандартний час для встановлення ризику. З цією метою доопрацьовано програмне забезпечення АС АБПР, яке доведено на регіональний та районний рівні.

З прийняттям Закону 877[1], особливої уваги надано "прийнятному ризику", під яким розуміють "соціально, економічно, технічно і політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня", а отже, орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. З урахуванням значення цього ризику для життєдіяльності всіх суб'єктів підприємництва, що підлягають нагляду (контролю), також відносять до одного із трьох ступенів ризику: з високим, середнім (помірним) та незначним.

Однак розповсюдження згаданого закону на сферу діяльності податкових органів призвело до унеможливлення здійснення останніми належного контролю та створило багато проблем, серед яких[8]:

1. Визначення періодичності проведення планових заходів державного контролю з урахуванням значення ступеню ризику (податкові органи не можуть визначати ризиковість платника базуючись на податковій звітності і частково інформації

митних органів про зовнішньоекономічну діяльність. З метою визначення реального ступеню ризику несплати податків для органів ДПС необхідно створити умови доступу до будь-якої податкової інформації про платника, наявної в інших органах виконавчої влади та третіх осіб).

2. Норми Закону 877[1] зобов'язують податківця перед початком перевірки зробити запис у відповідному журналі, попередити про перевірку за 10 днів, не приступати до перевірки у разі відсутності керівника (такі норми зводять нанівець доцільність проведення заходів контролю у сфері готівкового обігу, виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів).

3. За результатами заходів контролю складається Розпорядчий документ про усунення порушень та погоджуються з суб'єктом господарювання терміни їх усунення (для органів ДПС за результати перевірок слід мати право на прийняття податкових повідомлень-рішень про донарахування податкових зобов'язань та вимагати їх сплати у визначені терміни).

4. Норми щодо проведення перевірки за місцем провадження господарської діяльності платника (а не за його місцезнаходженням) та лише за присутності керівника суб'єкта господарювання (а не з його відома) (враховуючи, що у багатьох суб'єктів підприємництва є значна кількість філій та відокремлених підрозділів територіально віддалених між собою (зокрема, в різних населених пунктах) дотримання таких норм є практично неможливим).

5. Планові та позапланові заходи здійснюються в робочий час платника, встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку (у фізичних осіб такі правила відсутні).

6. Платник має право не допускати контролерів до здійснення планового заходу в разі неодержання повідомлення про здійснення такого.

7. Значне скорочення термінів проведення планових та позапланових перевірок, а також заборона на їх продовження у разі такої необхідності.

8. Відсутність права на проведення камеральних перевірок, в т.ч. перевірок заявок на відшкодування ПДВ, та (або) прийняття рішень за їх результатами (для того щоб податкові органи змогли на практиці керуватися його нормами необхідно внести таку кількість змін, що цей закон із рамкового документу, який визначає загальні засади державного контролю, перетвориться у спеціальний, що визначає порядок здійснення податкового контролю).

Висновки. На початку року в Києві відбулося VI засідання Форуму "Влада і бізнес – партнери"[7], в якому взяли участь

представники підприємницьких структур та керівництва державою. У своєму виступі Президент України В. Ющенко зазначив, що "макроекономічна політика України – реформування податкової, дозвільної та контролюючої систем, а також розроблення антикорупційних дій на рівні Уряду, Мінфіну, місцевих адміністрацій тощо", а "формула "Влада-Бюджет-Бізнес" має бути зрозумілою і прозорою". Повністю погоджуємось із цими твердженнями та висунутими главою держави прагненнями щодо об'єднання усіх контролюючих органів у єдиний механізм, який би дозволив суб'єктам підприємництва відкрито і чесно працювати на власний добробут та економіку України. З цією метою та враховуючи сказане вище, вважаємо за необхідне здійснити уніфікацію загальних принципів і правил проведення державного нагляду (контролю), визначених Законом 877[1], щодо усіх контролюючих органів (включаючи податкові) з обов'язковим узгодженням з іншими нормативно-правовими актами. На цій основі доцільно розробити та впровадити законодавчо дієвий механізм управління податковим ризиком, який би став передумовою покращення й оновлення технологій, які спрямовані на лібералізацію відносин з платниками податків, а також запорукою економічної стабільності в державі.

Література

1. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" № 877-V від 05.04.2007 р. – <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" № 2181 III від 21.12.2000 р. – <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Методичні рекомендації по моніторингу податкових ризиків, затверджені наказом ДПА України №428 від 23.10.2001 р. – <http://www.gnau.gov.ua>
4. Порядок розробки органами ДПС проектів податкових ризиків та визначення відповідальних по роботі з ризиками, затверджений наказом ДПА України №196 від 25.04.2002 р. – <http://www.gnau.gov.ua>
5. Методичні рекомендації з організації кабінетного аудиту (для юридичних осіб), затверджені наказом ДПА України №567 від 25.11.2002 р. – <http://sta.kmu.gov.ua>
6. Порядок створення, супроводження та затвердження податкових ризиків, затверджений наказом ДПА України №308 від 23.06.2003 р. – <http://www.gnau.gov.ua>
7. Резолюції форуму "Влада і бізнес – партнери" від 30 січня 2008 р. – <http://www.gnau.gov.ua>