

УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ РИЗИКАМИ – НОВА ПАРАДИГМА РОЗБУДОВИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

© Десятнюк О.М., 2008

Досліджується управління податковими ризиками як нова парадигма розбудови вітчизняної податкової системи. Доведено необхідність системного підходу до управління податковими ризиками. Визначено соціально-економічний зміст системи управління податковими ризиками, її об'єкт та суб'єкти. Розглянуто елементи та основні етапи системи управління податковими ризиками, виділено її зовнішні та внутрішні фактори. Сформовано етапи розробки методів мінімізації та попередження податкових ризиків.

In the article the management by the taxes risks is explored as the new paradigm of alteration of the domestic tax system. The necessity of systems approach is proved to the management by the taxes risks. Certainly socio-economic maintenance of the control system by the taxes risks, its object and subjects. Elements and basic stages of the control system by the taxes risks are considered, selected its external and internal factors. Design times of methods of minimization and warning of taxes risks are formed.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.

Податкова система України сьогодні опинилась у становищі, коли виконувати високоякісно свої функції стало проблематично без здійснення адекватних заходів щодо її вдосконалення. Через порушення принципів економічної і соціальної справедливості, незадовільне розв'язання фіскальних завдань, негативний вплив на стан національної економіки та низький рівень податкової дисципліни вона не може об'єктивно реагувати на класичні для ринкової економіки регульовальні впливи. Стало очевидним, що вирішення накопичених у податковій сфері суперечностей можливе лише шляхом проведення послідовного і продуманого реформування податкової системи.

Проведення податкових реформ завжди пов'язано з великими труднощами. Практично неможливо цілком задовольнити інтереси всіх сторін оподаткування: реалізувати наміри держави, пристосувати фіскальний режим до комерційних інтересів бізнесу, забезпечити соціальні ідеали справедливості та суспільного добробуту. Неодноразові спроби поспішного і необґрунтованого вирішення проблем і суперечностей шляхом постійного корегування податкового законодавства викликають нові проблеми. Інтеграційні та трансформаційні процеси вимагають теоретичного переосмислення і обґрунтування шляхів практичної розбудови податкової системи.

У зв'язку з цим найгострішою необхідністю постає подолання застарілих стереотипів мислення і догм та заміни їх відповідно на основі нової теоретичної бази і створення прогресивних наукових концепцій. Для держави, яка стала на шлях реформування своєї податкової системи, першочерговим завданням повинен бути чіткий вибір моделі управління нею.

Сьогодні є очевидним, що управління в сфері оподаткування і прийняття рішень проводиться в умовах невизначеності, конфліктності, дії дестабілізуючих чинників і зумовлених ними ризиків. Ризик є складовим елементом податкової діяльності, як будь-якої управлінської діяльності, що залежить від впливу значної кількості факторів та дій контрагентів, які важко передбачити в усій повноті і з необхідною точністю. Тому створення наукової концепції ризикології в сфері оподаткування є важливою теоретичною базою розбудови вітчизняної податкової системи.

Отже, невизначеність тенденцій розвитку податкової системи, нестабільність механізму оподаткування і нестійкі умови функціонування суб'єктів господарювання обумовлюють необхідність дослідження механізму управління ризиками в сфері оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблемою. Як впливає із наукових досліджень суспільних відносин, проблема ризику набирає щоразу більшого загальноекономічного значення, оскільки ризик сприймається як один із образотворчих чинників сучасного і, особливо, майбутнього суспільства [1, с. 9].

Важливість цієї проблеми привела до того, що у середині 1980-х рр. з'явилася нова соціологічна теорія сучасного суспільства, згідно з якою в останню третину XX ст. людство увійшло до нової фази свого розвитку – суспільства ризику. Її автором є німецький вчений Ульріх Бек, який визначив суспільство ризику як постіндустріальну формацію індустріального суспільства, що має низку особливостей. Головна з них: для індустріального суспільства характерний розподіл благ, для суспільства ризику – розподіл загроз різного походження й зумовлених ними ризиків [2].

Разом з тим економічний устрій високорозвинутих країн від інших країн світу відрізняється проявом тенденції змін на побудову стратегії розвитку не тільки з урахуванням ризиків, а й навіть на базі управління ризиком. Причину таких змін економічної орієнтації сучасного суспільства спеціалісти з теорії ризику вбачають у необхідності резервування капіталу з метою забезпечення потреб, які будуть викликані ризиками і які призначені для фінансування ризикових заходів: "...наголос тепер робиться на пошукові шляхів ефективного використання обмежених фінансових ресурсів і на інвестуванні коштів в активи чи проекти, що приносять високі доходи за найменшого ризику" [3, с. 5].

Саме тому в останні роки вітчизняні вчені, політики та фахівці у сфері економічної безпеки приділяють значну увагу розробці нової концептуальної основи державної політики – концепції ризиків, яка має забезпечити сталий і безпечний розвиток держави. Досліджують питання теорії ризиків праці таких вчених, як В.В. Вітлінського, М.С. Клапків, С.С. Осадець, А.В. Скрипник, С.І. Наконечного та ін.

Незважаючи на істотні наукові доробки в галузі дослідження ризиків, сфера аналізу податкових ризиків залишається малодослідженою. Серед найбільш вагомих робіт із питань теорії і практики оподаткування, які пов'язані із досліджуваною тематикою, варто виділити праці відомих вітчизняних вчених: В.Л. Андрущенко, В.П. Вишневського, І.О. Луніної, П.В. Мельника, В.М. Опаріна, В.А. Онищенко, А.М. Соколовської та ін. Проте на теоретичному рівні залишається недослідженою проблема загального визначення та можливостей застосування механізму управління податковими ризиками.

Цілі статті. Враховуючи вищевикладену мету нашого дослідження, розробити концептуальні основи управління податковими ризиками в період розбудови вітчизняної податкової системи. Для досягнення зазначеної мети ставляться такі завдання:

- дослідити зміст системи управління податковими ризиками;
- визначити об'єкт та суб'єкти системи управління податковими ризиками;
- розглянути основні елементи та фактори системи управління податковими ризиками;
- сформувати етапи розробки методів мінімізації та попередження податкових ризиків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ситуація, що склалася у сфері оподаткування, свідчить про те, що в процесі становлення ринкових відносин вітчизняна податкова система виявилася неадекватною щодо умов ринкової економіки, оскільки не може повною мірою забезпечити розвиток економічних реформ та добровільну сплату податків. Швидкий розвиток підприємницької діяльності, бізнесових структур збільшив ризик виникнення значного розриву між розвитком бізнесу та можливостями контролюючих органів у сфері оподаткування. Про це свідчить тенденція до зростання застосування схем мінімізації й ухилення від оподаткування та загалом – до зростання обсягу "тіньового" сектору економіки.

Зазначена ситуація викликала необхідність перебудови податкової служби на таку, яку б підтримувало суспільство і яка б спиралася на визначені у податковому законодавстві правові норми відносин між платниками податків та податковою службою, неупереджено ставилася до добросовісних платників податків та ефективно застосовувала заходи і санкції щодо випадків ухилення від сплати податків.

З метою створення партнерських відносин та атмосфери повної довіри і поваги між податковою службою і платниками податків, Державна податкова адміністрація України обрала за приклад досвід діяльності Податкової та митної адміністрації Нідерландів – держави, в якій рівень добровільної сплати податків становить 97 %. Основним принципом податкової служби Нідерландів є орієнтування платників на добровільну сплату податків, а головним напрямком роботи є законодавча політика роботи з ризиками і управління ними [4]. Варто зазначити, що на управління податковими ризиками орієнтуються податкові органи й інших розвинутих країн світу, зокрема Франції, Канади.

Отже, використовуючи світовий досвід, в практику діяльності вітчизняних податкових органів в 2001 році було впроваджено моніторинг податкових ризиків. Згідно з відповідним наказом Державної податкової адміністрації України, податковий ризик трактується як вірогідність порушення податкового законодавства, в результаті чого можливі втрати бюджету. Головна мета моніторингу податкових ризиків – підвищення ефективності роботи підрозділів податкового аудиту в умовах обмежених фінансових і трудових ресурсів за рахунок їх раціональнішого використання, а також дієвий контроль за дотриманням платниками податків податкового законодавства [5].

Отже, податкові ризики є новою парадигмою процесу модернізації податкової служби, а відповідно й розбудови вітчизняної податкової системи. При розгляді їх сутності потрібно враховувати, що в податковій сфері поняття ризику включає в себе не стільки наявність ризикової ситуації і її усвідомлення, скільки прийняття рішення на основі проведеного кількісного і якісного аналізу ризику. Податкові ризики потребують дій, які б їх не тільки передбачали, а й зменшували, тобто управління ними.

Визначення змісту управління податковими ризиками є однією з основних передумов ефективної діяльності податкових органів щодо їх мінімізації. Деякі західноєвропейські економісти дотримуються думки, що управління ризиком – це дії, через здійснення яких досягається надійність відповідної діяльності шляхом включення можливих втратних випадків до процесу управління [6, с. 646–647]. Однак таке визначення підкреслює лише функціональну роль управління ризиком, якою суть управління ризиком не обмежується. Набагато важливіше встановити його процес, який забезпечує виконання відповідних функцій.

Система управління загалом являє собою складний механізм впливу управляючої системи на систему, якою управляють, з метою отримання бажаного результату [7, с. 10]. Існують різні думки щодо використання терміна “система управління ризиком”. Деякі автори вважають, що з точки зору дослідження операцій словосполучення “управління ризиком” не має змісту, оскільки невизначеністю управляти не можна. Тобто, коли говорять про систему управління ризиком, йдеться про систему підтримки прийняття рішень того чи іншого суб’єкта, головне завдання якого полягає в максимальному зниженні ступеня невизначеності [8, с. 15].

На наш погляд, таке трактування системи управління ризиком дещо зменшує її призначення. Система управління ризиком, безперечно, включає процес прийняття рішень, однак на цьому її функції не обмежуються. Вона включає також подальший моніторинг ризикових позицій, порядок взаємодії підрозділів в процесі виявлення та попередження ризиків, а також удосконалення методів нейтралізації будь-яких можливих наслідків ризиків.

Тому під час аналізу системи управління податковими ризиками доцільно використовувати як основний методологічний інструмент – системний підхід, тобто всесторонній підхід, який фокусує увагу не тільки на організації, але і на середовищі, що її оточує. Центральним поняттям системного підходу є поняття “система”, яке відображає суть того, що різні елементи, об’єднуючись, набувають нової якості, яка відсутня у кожного з них окремо. Нова якість виникає завдяки наявності зв’язків в системі, які переносять властивості кожного елемента системи всім іншим елементам. Такі зв’язки називають інтегральними, або системними.

Отже, ефективність функціонування системи управління податковими ризиками, враховуючи основні положення системного підходу, визначається ефективною взаємодією між частинами системи. Тому усю роботу над податковими ризиками доцільно розглядати тільки в системі відносин між суб’єктами і об’єктами управління ризиками.

В системі управління податковими ризиками об'єктом управління, на наш погляд, виступають соціальні цінності, на які спрямовані конкретні посягання у сфері оподаткування, що призводять до ненадходження коштів до бюджету чи державних цільових фондів.

Що ж до суб'єктів в системі управління податковими ризиками, то вважаємо, що їх не можна ототожнювати з суб'єктами самих податкових ризиків. Так, якщо останніми виступають всі суб'єкти податкових правовідносин, що призводять до невиконання або неналежного виконання правил, установлених нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері оподаткування. Це: держава та державні органи, контролюючі органи в сфері оподаткування, інші органи, що беруть участь в процесі оподаткування, та платники податків. До суб'єктів управління податковими ризиками можна віднести представників державних податкових органів, які за допомогою різних прийомів і способів управління цілеспрямовано впливають на податкові ризики.

Отже, система управління податковими ризиками являє собою сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, кінцевою метою існування яких є мінімізація податкових ризиків. Іншими словами, систему управління податковими ризиками можна охарактеризувати як сукупність методів, прийомів і заходів, які дають змогу відповідною мірою прогнозувати недопоступлення податкових платежів і приймати заходи з недопущення чи мінімізації порушень в сфері оподаткування.

Як система управління управління податковими ризиками передбачає здійснення багатьох процесів і дій, які являють собою елементи системи управління податковими ризиками. До них належить:

- визначення ризику;
- аналіз, оцінка і опис ризику;
- методи мінімізації ризику;
- моніторинг заходів попередження і протидії ризикам.

Найбільш складним і в той же час важливим елементом системи управління податковими ризиками є їх визначення, від якого залежить ефективність застосування таких елементів. Для визначення податкових ризиків застосовується метод систематизації платників згідно з визначеними стандартами за групами. Така систематизація ґрунтується на принципах мікрорівневого аналізу підприємств. Під час аналізу кожного підприємства відбирають основні критерії, які дають характеристику щодо нього: до якої галузі належить, якими видами діяльності займається це підприємство, які регіональні умови перебування, обсяг валових доходів, розрахунок бази оподаткування з урахуванням динаміки надходження за видами платежів протягом минулих періодів, зміна показників фінансово-господарської діяльності тощо.

Проводити аналіз діяльності платників податків необхідно з точки зору можливості ухилення від оподаткування, тобто наявності податкових ризиків. На підставі стандартних процедур такого аналізу буде можливим здійснення автоматизованого відбору платників податків для перевірок. Один з видів такого аналізу – автоматизована перевірка та аналіз податкової звітності платників податків.

Процес відбору платників податків за допомогою податкових ризиків дасть змогу мінімізувати вплив суб'єктивного фактора на відбір підприємств для податкового аудиту, забезпечить виявлення та попередження можливих порушень законодавства платниками податків на більш ранній стадії, при цьому сумлінні платники податків не зазнаватимуть безпідставних перевірок. Разом з тим автоматизована система податкових ризиків дасть можливість проводити групування платників податків за категоріями уваги: тих, хто вчасно та сумлінно сплачують податки, віднести до категорії законослухняних тих, хто допустив деякі порушення, віднести до категорії платників податків, які потребують відповідної уваги, та визначити категорію платників, які свідомо ухиляються від сплати податків, застосовуючи схеми мінімізації.

Отже, визначення податкових ризиків являє собою узагальнення результатів контролю та систематизацію недоліків і порушень нормативно-правових актів суб'єктами підприємництва у процесі господарської діяльності, схем ухилень від оподаткування, а також загальних ознак, що можуть вказувати на наявність таких порушень.

З огляду на те, що від правильності визначення податкових ризиків залежить ефективність подальшого їх аналізу і оцінки, необхідно виважено ставитися до отриманої інформації та враховувати, що порушення податкового законодавства умовно розподіляються на усвідомлені та неусвідомлені (арифметичні та методологічні). При цьому усвідомлені порушення мають тенденцію до вдосконалення з кожним днем, що обумовлено залученням висококваліфікованих фахівців, використанням найсучаснішої техніки тощо. Дослідження та викриття таких порушень лише методом проведення документальних перевірок не даватиме повного уявлення щодо діяльності підприємства. Тому необхідне обов'язкове проведення всебічного аналізу діяльності підприємства, на підставі якого можливо робити обґрунтовані висновки про додержання вимог податкового законодавства. Крім того, слід враховувати, що вірогідність навмисного ухилення від оподаткування та відповідно наявність податкового ризику перебуває у прямій залежності від імовірності виявлення такого порушення та міри відповідальності.

Слід відмітити, що збір і обробка інформації є важливим етапом процесу управління податковими ризиками для кожного елемента системи управління. Тому до її повноти і якості повинні пред'являтися особливі вимоги, оскільки відсутність об'єктивної інформації є одним із істотних факторів ризику, а прийняття рішення в умовах неповної інформації є джерелом додаткових втрат.

Особливу роль відіграє інформація в процесі кількісного і якісного аналізу та оцінка податкових ризиків. Якісний аналіз передбачає виявлення джерел і причин ризиків, потенційних клієнтів і зон ризиків, ідентифікацію всіх можливих ризиків, виявлення можливих негативних наслідків тощо. Результати якісного аналізу податкових ризиків слугують важливою вихідною інформацією для проведення їх кількісного аналізу, який передбачає чисельне визначення галузевих і загальних податкових ризиків. Цей елемент системи управління дає змогу визначити імовірність ризиків і їх наслідків, провести кількісну оцінку ступеня ризиків та визначити їх допустимий рівень. В результаті проведення аналізу і оцінки кожного ризику отримують загальну картину податкових ризиків, імовірність їх виникнення і наслідків.

Отже, проведення попереднього аналізу та здійснення на його підставі розрахунку вірогідності порушення податкового законодавства є необхідним елементом визначення необхідності проведення податкового аудиту з точки зору фінансової доцільності, а відповідно – необхідною умовою для дотримання принципу найменшого втручання у діяльність суб'єкта підприємництва. Такий аналіз дасть змогу проводити цільовий аудит (направлений на викриття ймовірних порушень), зменшити ризик невиявлення фактів перекручень у фінансовій звітності платника податків, підвищити якість податкової перевірки, тобто досягти максимального ефекту з мінімальними витратами.

Після порівняння отриманих значень ризиків з максимально допустимими виробляється стратегія управління податковими ризиками і на цій основі – методи їх мінімізації. Останні включають такі етапи:

- оцінку допустимості отриманого рівня ризику;
- оцінку можливості мінімізації ризику;
- вибір методів мінімізації ризику;
- оцінку доцільності і вибір варіантів мінімізації ризику.

Після вибору відповідного комплексу заходів з мінімізації ризику слід прийняти рішення про ступінь достатності вибраних заходів. При цьому важливим є розрахунок такого показника, як значущість податкового ризику – суми коштів, яку повинен отримати бюджет в результаті виявлення ризику та його усунення.

Заключним елементом управління податковими ризиками є моніторинг заходів їх попередження і протидії. В основу розробки таких заходів повинні бути закладені результати всіх попередніх етапів роботи з ризиками. Крім того, необхідно враховувати, що на систему управління

податковими ризиками впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. Системний підхід передбачає пошуки причин виникнення податкових ризиків, насамперед в зовнішньому середовищі. Так, зовнішніми факторами системи управління податковими ризиками є:

- макроекономічні фактори;
- специфіка формування податкової політики в державі;
- зарубіжний досвід управління податковими ризиками;
- нормативна база в сфері регулювання податкових ризиків.

Серед найбільш характерних оцінок зовнішнього середовища слід відмітити динамічність, розмаїтість та інтегрованість. Динамічність передбачає швидку змінність зовнішнього середовища. Тому основним завданням моніторингу податкових ризиків в цьому напрямку є створення адаптивної системи управління ризиками, яка не чинить опору змінам зовнішнього середовища, а змінюється разом з ними.

Розмаїтість зовнішнього середовища пов'язана з тим, що податкова служба в процесі моніторингу податкових ризиків взаємодіє з іншими контролюючими органами, банками, органами влади тощо, які пов'язані між собою великою кількістю зв'язків – економічних, інформаційних, політичних, адміністративних, і постійно впливають одне на одного, тобто зовнішнє середовище є інтегроване. Отже, зміни в процесі взаємодії з будь-яким з цих суб'єктів призводять до змін відносин з іншими.

Щодо внутрішніх факторів системи управління податковими ризиками, то вони включають:

- специфіку діяльності державної податкової служби, її стратегію і тактику;
- організаційну структуру управління податковими ризиками;
- кваліфікацію персоналу, який займається моніторингом податкових ризиків тощо.

Тобто причини виникнення податкових ризиків у внутрішньому середовищі пов'язані із недоліками в діяльності органів податкової служби та в організації моніторингу податкових ризиків зокрема. Тому усунення таких недоліків разом з усуненням причин виникнення податкових ризиків в зовнішньому середовищі є важливою умовою попередження і протидії податковим ризикам.

Нами розглянуто загальну схему процесу управління податковими ризиками. Характер і зміст перелічених вище елементів системи управління, етапів і робіт, а також методів їх виконання значною мірою залежатимуть від характеру можливих ризиків, кваліфікації спеціалістів податкової служби, розвитку процесу моніторингу податкових ризиків в Україні в подальшому.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, управління податковими ризиками є важливим елементом розбудови вітчизняної податкової системи, який спрямований на забезпечення її сталого розвитку. Його мета – мінімізація та протидія податковим ризикам в державі. Ефективне управління податковими ризиками дає змогу створити партнерські відносини та атмосферу повної довіри і поваги між податковою службою та платниками податків із застосуванням заходів, які б сприяли безкомпромісному витісненню тіньового сектору економіки та створенню необхідних стимулів для його легалізації.

Впровадження системи аналізу діяльності платників податків в процесі управління податковими ризиками дасть можливість на підставі економіко-математичних моделей здійснювати відбір суб'єктів господарської діяльності для податкового аудиту в автоматизованому режимі, що уможливають мінімізувати вплив людського фактора при призначенні перевірки. При цьому програма перевірки включатиме лише питання, попередньо визначені за допомогою автоматизованої інформаційної системи, в яких мають бути зазначені можливі порушення податкового законодавства, що значно зменшить терміни перевірки.

Крім того, зменшиться кількість перевірок для сумлінних платників податків, у яких вірогідність податкових ризиків є мінімальною. Сумлінні платники податків перевірятимуться з більшим інтервалом, а увагу працівників державної податкової служби буде сконцентровано на тих

суб'єктах підприємницької діяльності, які застосовують у господарській діяльності схеми мінімізації та ухилення від сплати податків.

Отже, якщо система управління податковими ризиками ґрунтуватиметься на неухильному дотриманні законів, то вона зможе забезпечити справедливе й об'єктивне ставлення до платників податків. Науково-методологічне забезпечення управління податковими ризиками має репрезентувати майбутнє, що набуватиме принципово інших форм і структур. Адже небезпеки та загрози, що виникають у сучасному податковому середовищі, зумовлюють необхідність діагностики хоча б приблизних сценаріїв того, що відбуватиметься в близькому і більш віддаленому майбутньому. Очевидно, що для непередбачуваних ситуацій різного походження в сфері оподаткування, які можуть бути враховані на етапі розробки стратегії податкової діяльності, сценарний аналіз їх розвитку є одним із методів надання інформації про реальне становище й опрацювання відповідних заходів, що можуть бути використані для ефективних управлінських рішень стосовно мінімізації податкових ризиків.

Отже, податкові ризики слід розглядати як наукову основу для розробки критеріальної бази, побудови моделей і систем забезпечення національної безпеки в сфері оподаткування. Специфіка розвитку сучасної економічної науки робить можливим і необхідним подальше проведення системних досліджень ризиків у сфері оподаткування. Тому в перспективі потребують дослідження методи оцінки податкових ризиків і їх мінімізації, принципи системи управління податковими ризиками тощо.

1. Клапків М.С. *Страховання фінансових ризиків: Монографія.* – Тернопіль: Економічна думка, Карт-бланш, 2002. – 570 с. 2. Бек У. *Общество риска. На пути к другому модерну* / Пер. с нем. В. Сидельника и Н. Федоровой; Послеслов. А. Филиппова. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с. 3. Нікбахт Е., Гроппеллі А. *Фінанси* / Пер. с англ. – К.: Вид-во “Основи”, 1993. – 382 с. 4. Хенк Д. *Податкова та митна адміністрації Нідерландів. Стратегія розвитку* // www.sta.gov.ua. 5. Наказ ДПА України “Про затвердження Методичних рекомендацій з моніторингу податкових ризиків” від 23 жовтня 2001 року № 428. 6. Zech J. *Risk Management als System. Zeitschrift fur die gesamte. Versicherungswissenschaft (Zfgvw).* – 1983. – Н. 4. – S. 646–647. 7. Егорова Е.Е. *Еще раз о сущности риска и системном подходе...* // *Управление риском.* – 2002. – № 2. – С. 9–12. 8. Тронин Ю.Н. *Можно ли управлять рисками?* // *Банковские технологии.* – 2002. – № 3. – 15 с.